

**Formação geográfica escolar, conhecimento do território  
e cultura de ordenamento do território**

**Paula Raquel Neto Martins de Lima Nascimento Ferreira**

**Versão corrigida**

**Tese de Doutoramento em Geografia e Planeamento  
Territorial, Especialidade em Planeamento e Ordenamento  
do território**

**Julho, 2020**

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Geografia e Planeamento Territorial, Área de especialidade em Planeamento e Ordenamento do Território, sob a orientação científica de Professora Doutora Margarida Pereira, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e coorientação de Professor Doutor João Ferrão do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.



## DECLARAÇÕES

Declaro que esta tese é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

A candidata,

Paula Raquel Fels Natividade de Lencastre  
Nascimento Ferreira

Lisboa, 26 de fevereiro de 2020

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

A orientadora,

Luísa de Lencastre

Lisboa, 26 de fevereiro de 2020

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

O coorientador,

João F. de Lencastre

Lisboa, 26 de fevereiro de 2020



À minha família



## **Agradecimentos**

À Professora Doutora Margarida Pereira, orientadora e referência. Pela confiança, dedicação, exigência e compreensão com que acompanhou a realização deste trabalho.

Ao Professor Doutor João Ferrão, coorientador e inspirador do tema escolhido. Pela disponibilidade no esclarecimento das muitas dúvidas no caminho a seguir, pela clarividência e rigor das sugestões.

À Ana Matos, cujo apoio no tratamento estatístico dos dados obtidos nos inquéritos por questionário foi imprescindível.

À Maria Adelaide Carranca, que me incentivou desde o primeiro momento a abraçar este projeto de investigação.





## Resumo

A exclusividade da intervenção do Estado nos processos de planeamento e gestão territorial tem vindo a ser gradualmente complementada com a participação de “novos” atores.

Para que esta cooperação seja conscienciosa e responsável é essencial a maior difusão do conhecimento de conceitos como território e ordenamento do território, e a alteração das atitudes cívicas/culturais dos cidadãos na forma de encarar o território - como recurso escasso e bem comum.

Neste contexto, questiona-se o contributo da disciplina de Geografia lecionada no 10º e 11º anos, na consolidação desses conceitos e na consecução de uma cultura de ordenamento do território.

Para responder a esta pergunta, formularam-se dois questionários aplicados nas escolas que integram o caso de estudo (municípios de Aveiro e de Viseu), aos alunos com e sem frequência da disciplina, e a adultos (representantes da sociedade civil), com o intuito de identificar o que entendem por “território”, “ordenamento do território” e “cultura de ordenamento do território”. Com o conhecimento revelado por cada um dos universos em estudo, pretendeu-se perceber a influência da variável *frequentar ou não Geografia* ou da variável *geográfica* (Aveiro ou Viseu) nas opções apresentadas por cada um dos grupos em estudo. Em simultâneo, analisou-se a presença dos conceitos supracitados no programa de Geografia lecionada no ensino secundário e nos manuais escolares adotados nas escolas do caso de estudo.

Com os resultados obtidos nos questionários e a análise da presença dos conceitos supramencionados nos manuais escolares adotados, procurou-se compreender se a disciplina de Geografia é um fator de diferenciador entre alunos que a frequentam relativamente aos que a não frequentam, na aquisição destes conceitos. Ou seja, se a formação geográfica escolar do ensino secundário contribui para um maior conhecimento

do território e do ordenamento do território, e para a efetivação de uma cultura de ordenamento do território.

**Palavras chave:** território, ordenamento do território, cultura de ordenamento do território, formação geográfica escolar.

## **Abstrat**

The exclusivity of State intervention in territorial planning and management processes has been gradually complemented with the participation of “new” actors.

In order for this cooperation to be conscientious and responsible, it is essential to spread knowledge about concepts such as territory and spatial planning, and to change the civic /cultural attitudes of citizens in the way of facing the territory - as a scarce and common good.

In this context, the contribution of the subject of Geography taught in the 10th and 11th years is questioned, in the consolidation of these concepts and in the achievement of a spatial planning culture.

To answer this question, two questionnaires were performed at schools that integrate the case study (state of Aveiro and Viseu), in students who attended to the subject or not, and in adults (representatives of civil society), in order to identify what they understand by “territory”, “spatial planning” and “spatial planning culture”. With the knowledge revealed by each one of the contexts under study, it was intended to understand the influence of the variable attending or not attending Geography classes or the geographical variable (Aveiro or Viseu) in the answers presented by each one of the groups under study. At the same time, the presence of the concepts mentioned above was analyzed in the Geography program taught in secondary education and in the school manuals adopted at the schools of the case study.

With the results obtained in the questionnaires and the analysis of the presence of the aforementioned concepts in the adopted school manuals, we sought to understand whether the discipline of Geography is a differentiating factor between students who attend it compared to those who do not attend it, in the acquisition of these concepts. That is, if the geographic school formation of secondary education contributes to a greater

knowledge of the territory and spatial planning, and to the realization of a culture of spatial planning.

**Key words:** territory, spatial planning, spatial planning culture, geographic school formation.

## Índice

---

<b>1.</b>	<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>1.1.</b>	Problematização	1
<b>1.2.</b>	Escolha do tema	2
<b>1.3.</b>	Objetivos e hipóteses	5
<b>1.4.</b>	Metodologia	8
<b>1.5.</b>	Estrutura da tese	9
 <b>PARTE I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL</b>		<b>15</b>
<b>2.</b>	<b>Território</b>	<b>19</b>
<b>2.1.</b>	Espaço vs espaço geográfico	19
<b>2.2.</b>	Território, um conceito polissêmico	21
<b>2.2.1.</b>	Território como suporte físico	24
<b>2.2.2.</b>	Território como espaço político-administrativo	25
<b>2.2.3.</b>	Território como fonte de recursos	27
<b>2.2.4.</b>	Território como espaço vivido	35
<b>2.2.5.</b>	Território como sistema	37
<b>2.3.</b>	Síntese	40
 <b>3. Ordenamento do território</b>		<b>43</b>
<b>3.1.</b>	Concetualização de ordenamento do território	43
<b>3.1.1.</b>	Ordenamento do território como política pública	44
<b>3.1.2.</b>	Ordenamento do território como fator integrador	46
<b>3.1.3.</b>	Ordenamento do território como fator de utilização racional do território	47
<b>3.2.</b>	Ordenamento do território como política pública: análise retrospectiva	54
<b>3.2.1.</b>	Do século XIX à década de 1970	54
<b>3.2.2.</b>	Das duas últimas décadas do século XX à atualidade	61
<b>3.3.</b>	Síntese	65
 <b>4. Cultura de ordenamento do território</b>		<b>69</b>
<b>4.1.</b>	Governança territorial, um novo paradigma	69
<b>4.2.</b>	Ordenamento do território, uma nova cultura	71
<b>4.3.</b>	Síntese	78

<b>PARTE II – OPÇÕES METODOLÓGICAS</b>	<b>81</b>
<b>5. O inquérito por questionário</b>	<b>85</b>
5.1. Estrutura e conteúdo	85
5.2. Operacionalização dos inquéritos por questionário	93
<b>6. Delimitação das unidades de observação</b>	<b>95</b>
6.1. Território em estudo	95
6.2. A amostra	104
6.2.1. Seleção das escolas	104
6.2.2. Seleção da amostra	106
6.2.3. Caracterização dos grupos de amostra	108
<b>7. A disciplina de Geografia A</b>	<b>125</b>
7.1. O programa de Geografia A	125
7.1.1. Contextualização	125
7.1.2. Competências e conteúdos programáticos	126
7.1.3. Os manuais escolares	140
7.2. O território na formação geográfica escolar do ensino secundário	141
7.3. O ordenamento do território na formação geográfica escolar do ensino secundário	159
7.3.1. Ordenamento do território como política pública	160
7.3.2. Ordenamento do território como fator integrador	168
7.3.3. Ordenamento do território como fator de utilização racional do território	175
7.4. A cultura de ordenamento do território na formação geográfica do ensino secundário	185
7.4.1. Aspectos culturais manifestados nos processos de decisão	186
7.4.2. Curiosidade/conhecimento geográficos promotores de uma cultura de ordenamento do território	192
7.5. Síntese	201
<b>PARTE III – CULTURAS TERRITORIAIS</b>	<b>209</b>
<b>8. População escolar: perspetivas concetuais de território</b>	<b>215</b>
8.1. Resultados	215
8.1.1. Alunos com frequência da disciplina de Geografia A	216
8.1.2. Alunos sem frequência da disciplina de Geografia A	220
8.2. Contributo da disciplina de Geografia A para o conhecimento do território	221

<b>8.3.</b>	<b>Síntese</b>	<b>229</b>
<b>9.</b>	<b>População escolar: conceção de ordenamento do território</b>	<b>231</b>
<b>9.1.</b>	Ordenamento do território como política pública	232
<b>9.1.1.</b>	Resultados	232
<b>9.1.2.</b>	Contributo da disciplina de Geografia A	233
<b>9.2.</b>	Objetivos do ordenamento do território	235
<b>9.2.1.</b>	Resultados	235
<b>9.2.2.</b>	Contributo da disciplina de Geografia A na conceção de ordenamento do território	239
<b>9.3.</b>	Síntese	244
<b>10.</b>	<b>População escolar: aquisição de uma cultura de ordenamento do território</b>	<b>247</b>
<b>10.1.</b>	Resultados	248
<b>10.1.1.</b>	Alunos com frequência de Geografia A	248
<b>10.1.2.</b>	Alunos sem frequência de Geografia A	255
<b>10.2.</b>	A disciplina de Geografia A como fator diferenciador	257
<b>10.3.</b>	Leituras espaciais vigentes (contributo da Geografia A)	261
<b>10.3.1.</b>	Objetivos do ordenamento do território	262
<b>10.3.2.</b>	Práticas que sustentam os processos de planeamento	265
<b>10.4.</b>	Síntese	271
<b>11.</b>	<b>Culturas territoriais em adultos</b>	<b>273</b>
<b>11.1.</b>	Perspetivas conceituais de território	273
<b>11.2.</b>	Ordenamento do território e seus objetivos	276
<b>11.3.</b>	Cultura de ordenamento do território	279
<b>11.3.1.</b>	Resultados	279
<b>11.3.2.</b>	Leituras espaciais vigentes	282
<b>11.4.</b>	Síntese	287
<b>12.</b>	<b>Conclusão</b>	<b>289</b>
<b>12.1.</b>	Obstáculos e ações pedagógicas facilitadoras da aquisição de uma cultura de ordenamento do território	295
<b>12.2.</b>	Dificuldades e limites da investigação	300
<b>12.3.</b>	Investigação adicional futura	302



**ANEXOS**

1. Inquéritos por questionário aplicados aos alunos e aos adultos (representantes da sociedade civil)
2. Caracterização da amostra
3. Documentos de referência - Programa da disciplina de Geografia A e manuais escolares adotados
4. Síntese dos dados recolhidos nos inquéritos por questionário aos alunos
5. Síntese dos dados recolhidos nos inquéritos por questionário aos adultos, representantes da sociedade civil

## Índice de figuras

---

1.1.	Esquema síntese da metodologia e estrutura adotadas	12
6.1.	Questionários válidos aplicados aos alunos do ensino secundário, por escola (%)	111
6.2.	Alunos do ensino secundário, por idade (%)	112
6.3.	Alunos do ensino secundário, por género (%)	113
6.4.	Alunos do ensino secundário com e sem frequência da disciplina de Geografia A, em Aveiro e Viseu (%)	115
6.5.	Questionários válidos, aplicados aos encarregados de educação, por escola (%)	117
6.6.	Encarregados de educação, por idade (%)	118
6.7.	Encarregados de educação, por género (%)	119
6.8.	Encarregados de educação, por nível de escolaridade completo (%)	120
6.9.	Encarregados de educação, por grupo profissional (%)	122
7.1.	Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como suporte físico, nos manuais escolares, por unidade temática	143
7.2.	Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como fonte de recursos (ativos territoriais), nos manuais escolares, por unidade temática	147
7.3.	Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como fonte de recursos (recurso escasso e bem comum), nos manuais escolares, por unidade temática	150
7.4.	Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como espaço vivido, nos manuais escolares, por unidade temática	153
7.5.	Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como sistema, nos manuais escolares, por unidade temática	157
7.6.	Referências e exemplos dos critérios legitimadores e instrumentos de gestão territorial em três manuais escolares, por unidade temática	162
7.7.	Referências e exemplos do ordenamento do território como organizador do espaço, nos manuais escolares, por unidade temática	169
7.8.	Referências e exemplos do ordenamento do território como organizador integrado e global do território, nos manuais escolares, por unidade temática	172
7.9.	Referências e exemplos do ordenamento do território (OT) como fator de utilização racional do território, nos manuais escolares, por unidade temática	179
7.10.	Referências e exemplos da “cultura”, nos manuais escolares, por unidade temática	188
7.11.	Referências e exemplos - <i>Stakeholders</i> /população (procura de consensos/responsabilidade partilhada) nos manuais escolares, por unidade temática	190

7.12.	Referências e exemplos de atividades promotoras da procura de soluções para as situações problemáticas relativas ao espaço geográfico, nos manuais escolares, por unidade temática	194
7.13	Referências e exemplos de contextualização dos conteúdos programáticos - meio envolvente, nos manuais escolares, por unidade temática	199
8.1.	Perspetivas concetuais de território - análise comparada da média das respostas, alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A	217
8.2.	Perspetivas conceptuais de território - análise comparada da média da opção “não sei”, alunos com e sem Geografia A	222
8.3.	Perspetivas conceptuais de território: síntese das principais convergências entre os alunos com e sem Geografia A	230
9.1.	Ordenamento do território (OT) como política pública - opção “não sei”, em alunos com e sem Geografia A (%)	234
9.2.	Objetivos do ordenamento do território - análise comparada da média ponderada das respostas, alunos com e sem Geografia A	236
9.3.	Ordenamento do território (OT) como fator integrador – opção “não sei”, dos alunos com e sem Geografia A (%)	239
9.4.	Ordenamento do território (OT) como fator de utilização racional do território – opção “não sei”, em alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A (%)	243
10.1.	Cultura de ordenamento do território - análise comparada da média ponderada das respostas, alunos com e sem Geografia A	250
10.2.	Cultura de ordenamento do território - atuação dos decisores políticos e técnicos, nas políticas de gestão territorial – média da opção “não sei”, dos alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A (%)	258
10.3.	Cultura de ordenamento do território – atuação do Estado nas políticas de gestão territorial – opção “não sei”, nos alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A (%)	260
11.1.	Análise comparada da média das respostas às perspetivas conceptuais de território dos adultos, por nível de ensino	274
11.2.	Objetivos do território - análise comparada da média ponderada das respostas dos adultos, por nível de ensino	277
11.3.	Cultura de ordenamento do território - análise comparada da média ponderada das respostas dos adultos, por nível de ensino	280

## Índice de quadros

---

2.1.	Presença de diferentes perspetivas de território em alguns dicionários de Geografia	41
5.1.	Afirmações propostas com o intuito de conhecer as perspetivas concetuais de território, nos universos em análise	87
5.2.	Afirmações propostas com o intuito de conhecer a conceção de ordenamento do território e respetivos objetivos, nos universos em análise	89
5.3.	Afirmações propostas com o intuito de conhecer os aspetos culturais na conceção das políticas de ordenamento territorial, nos universos em análise	91
6.1.	Indicadores demográficos, económicos e sociais em Portugal, NUTS II - Região Centro, concelho de Aveiro e de Viseu	100
6.2.	Amostra inicial (alunos do ensino secundário e cidadãos (encarregados de educação) e percentagem de questionários validados	109
6.3.	Total de questionários válidos por escola nos dois grupos de amostra (%)	110
6.4.	Total de questionários dos alunos do ensino secundário, por escola e por curso	116
7.1.	Manuais escolares adotados, por escola	140
8.1.	Perspetivas conceptuais de território - frequências elevadas da opção “discordo”/“concordo” e da percentagem de concordância/ discordância, alunos com e sem Geografia A	218
9.1.	Objetivos do ordenamento do território - frequências elevadas da opção “discordo”/ “concordo” e da percentagem de concordância/ discordância, alunos com e sem Geografia A	238
10.1.	Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - frequências elevadas da opção “discordo”/“concordo” e da percentagem de concordância/ discordância, alunos com e sem Geografia A	252
10.2.	Objetivos do ordenamento do território ( <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> ), alunos com e sem Geografia A	263
10.3.	Objetivos do ordenamento do território (total de afirmações associadas ao <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> ), alunos com e sem Geografia A	264
10.4.	Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial ( <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> ), alunos com e sem Geografia A	266
10.5.	Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - total de afirmações associadas ao <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> , alunos com e sem Geografia A	268
11.1.	Perspetivas conceptuais de território - elevada frequência da opção “discordo”/ “concordo” e da percentagem de concordância/discordância nos adultos, por nível de ensino	275

11.2.	Objetivos do ordenamento do território - afirmações com frequências elevadas da opção “discordo”/”concordo” e da percentagem de discordância/ concordância nos adultos, por nível de ensino	278
11.3.	Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - afirmações com frequências elevadas da opção “discordo”/”concordo” e da percentagem de discordância/ concordância, dos adultos, por nível de escolaridade completo	281
11.4.	Objetivos do ordenamento do território - afirmações associadas ao <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> , adulto, por nível de ensino	283
11.5.	Objetivos do ordenamento do território - afirmações associadas ao <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> , adultos por nível de ensino	284
11.6.	Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> , adultos, por nível de ensino	285
11.7.	Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial – total de afirmações associadas ao <i>land use planning</i> e <i>spatial planning</i> , adultos, por nível de ensino	286

#### 1.1. Problematização

---

Nas últimas décadas, o ordenamento do território tem vindo a ser encarado cada vez mais como uma forma de governança, conceito considerado mais adequado à complexidade e multiplicidade de atores, interesses e valores presentes nas sociedades ditas pós-modernas. Neste contexto, a participação informada, ativa e responsável dos cidadãos e das instituições constitui uma mais-valia para uma nova cultura e para um novo discurso sobre o ordenamento do território.

As mudanças na atuação no território pelos poderes públicos são inegáveis. “Novos” atores participam na conceção de instrumentos e políticas territoriais, assistindo-se, como a seguir se verá, mais do que a uma mudança radical de paradigma à coexistência de uma perspectiva centrada na regulação do uso, ocupação e transformação do solo (*land use planning*) e de uma outra mais estratégica, em que as questões de governança ganham grande centralidade. Mas existem obstáculos à implementação desta nova cultura.

Na prática, persiste uma cultura tradicional de ordenamento do território, caracterizada pelos princípios do paradigma “moderno”, em que o Estado, sustentado numa visão de controlo e comando, atua de forma verticalizada e setorializada como interventor direto e executor das políticas públicas (Ferrão, 2010a).

Na definição das atuações e políticas com efeitos diretos e indiretos no ordenamento do território, importa a participação de “todos”, mas esta, sob a coordenação do Estado, deverá ser doseada de modo equilibrado.

Para a concretização deste propósito, é fundamental não esquecer que esta participação se requer ativa, mas consciente de que o território é um bem comum onde é necessário gerir interesses públicos e privados e que não se pode negar a dimensão cultural

na organização de cada sociedade nas suas várias escalas, sendo inquestionável o peso que as culturas individuais e coletivas assumem nas decisões e atuações no dia-a-dia, nomeadamente no âmbito do ordenamento do território. Por isso, impõe-se uma alteração das atitudes cívicas/culturais dos cidadãos, bem como uma mudança comportamental que, por ser difícil e morosa, necessita de maior responsabilização dos decisores políticos e dos técnicos de planeamento, bem como da comunidade científica que os apoia.

Esta nova cultura de ordenamento do território pressupõe a promoção de uma participação mais efetiva, visando um desenvolvimento territorial sustentável através de uma intervenção integrada e estratégica, assente em princípios de governança territorial.

## **1.2. Escolha do tema**

---

O Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (DGT, 2007: 1), menciona que “1. Um país bem ordenado pressupõe a interiorização de uma cultura de ordenamento por parte do conjunto da população. O ordenamento do território português depende, assim, não só da vontade de técnicos e de políticos, mas também do contributo de todos os cidadãos. 2. Tudo terá de começar em casa e no dia-a-dia, na rua, no bairro, nas aldeias, nas vilas e cidades de todo o país e pela consciência de que o tempo também deve ser ordenado, desde o de longa duração ao das tarefas pontuais. Um país bem ordenado respeita os territórios nas suas várias escalas e tempos de vida”. Além da necessidade de se efetuar um estudo sobre a cultura subjacente ao ordenamento do território, esta deve assentar numa reflexão sobre a conceção que os cidadãos têm acerca do território e do seu ordenamento.

Segundo Marques (2004: 9), “o território é um *depósito de história*, mas também um recurso insubstituível, um material vital para a construção do futuro. É um produto de inter-relações, de uma multiplicidade de trajetórias, e um campo aberto na medida em que o futuro não está definido”.

Esta investigação integra-se nesta linha de pensamento através do desenvolvimento de um estudo que pretende propor sugestões que contribuam para a consecução de uma efetiva cultura cívica de ordenamento do território em Portugal.

O interesse e a pertinência da escolha deste tema assentam, fundamentalmente, em duas constatações:

*a. A dissociação existente entre a exigência da participação de novos atores e a preponderância de uma cultura tradicional de ordenamento do território.*

As mudanças económicas, sociais e políticas ocorridas nas últimas décadas impuseram a participação de atores tradicionalmente excluídos do desenho e da implementação de políticas, assistindo-se assim à transição do paradigma de governo para o paradigma da governança, com o Estado a reformular o seu papel, que se quer agora mais coordenador, estratégico e mediador destes atores, muitas vezes representantes de interesses antagónicos e valores distintos entre si.

No entanto, a efetiva participação de novos atores<sup>1</sup> é débil, já que, por tradição, esta não é fomentada junto dos cidadãos e das instituições, o que reflete, por um lado, a prevalência de uma cultura tradicional de ordenamento do território (caracterizada pela hegemonia do Estado associada a formas de planeamento *top-down*) e, por outro, o predomínio da convicção de que as visões científicas e técnicas dos problemas são as únicas legítimas.

A participação de “novos” protagonistas exige o aprofundamento de uma política de ordenamento capaz de conceber o território de uma forma estratégica, integrada e sustentável, enquanto recurso ou “um complexo de recursos” escasso e um bem comum, que pressupõe a compatibilização de interesses privados e públicos nos processos da sua apropriação (Ferrão, 1999).

A carência de um efetivo conhecimento do território e do seu ordenamento enquanto política pública e de uma cultura de ordenamento por parte da sociedade civil, dos

---

<sup>1</sup> Excluem-se aqui os atores económicos, na medida em que já são determinantes nas tomadas de decisão.



técnicos e dos decisores políticos dificulta, no entanto, a ponderação das potencialidades e fragilidades de cada território.

Se nas últimas décadas a governança territorial tem sobressaído nos debates académicos e nas políticas públicas, no âmbito do ordenamento do território os estudos que levam em conta os valores e elementos culturais não são comuns. Mas se o hiato entre a produção científica nacional, a comunidade técnico-profissional e os decisores políticos dificultam a emergência de uma nova cultura de ordenamento do território, a distância entre estes e a sociedade civil torna esta tarefa ainda mais difícil.

Sobre esta temática multiplicam-se os estudos académicos comparativos (Faludi, 2005; Friedmann, 2005; Young, 2008; Knieling e Othengrafen, 2009; Othengrafen, 2012; Sanyal, 2005) ao nível internacional e da União Europeia. Em Portugal, os estudos escasseiam, sobressaindo o trabalho de Ferrão (2011), que representa o ponto de partida para as abordagens que englobam a dimensão cultural no ordenamento do território.

*b. A posição privilegiada da atividade docente como elo de ligação entre o conhecimento e a consciencialização/responsabilização dos cidadãos em matéria de ordenamento do território.*

A docência da disciplina de Geografia no ensino secundário, cuja base de estudo é o território nacional nas suas interações internas e comunitárias, permite o contacto com jovens cidadãos (os alunos) ainda sem intervenção ativa em decisões sobre o território ou com implicações territoriais relevantes. Nestas aulas, o território é evidenciado como um bem comum e um recurso escasso, que deve ser (re)organizado e (re)apropriado para melhor servir a comunidade, ou seja, enquanto um recurso "de todos e finito".

A ideia de que "os jovens de hoje são os adultos de amanhã" assume aqui razão de ser, pois a sua formação em idade escolar pode contribuir para a obtenção de um consistente conhecimento do território, incutindo-lhes a responsabilização das consequências das suas atuações nesse território como cidadãos, atores económicos e sociais, e eventualmente como técnicos de planeamento ou decisores políticos.

Em síntese, esta investigação pretende perceber de que modo podemos contrariar os défices de cultura de ordenamento do território em Portugal através do aprofundamento do conhecimento destas questões no âmbito da formação escolar geográfica.

### 1.3. Objetivos e hipóteses

---

De que forma é possível desenvolver, nestes atores, uma efetiva cultura de ordenamento do território<sup>2</sup>?

Se esta questão motivou a vontade de aprofundar a temática em estudo, os argumentos mencionados na secção anterior levaram à formulação de duas perguntas de partida (a primeira de natureza analítica e a segunda de natureza propositiva), que se apresentam como o cerne desta investigação.

**P1.** Em que medida a formação geográfica escolar contribui para o desenvolvimento de uma cultura de ordenamento do território?

---

<sup>2</sup> Segundo o PNPOT/ Alteração - Estratégia e Modelo Territorial (DGT, 2018: 83), a “‘cultura de território’ corresponde à cultura cívica dos membros de uma comunidade face ao território e ao seu ordenamento, a qual reflete as suas orientações políticas, ideológicas e socioculturais”. Por sua vez, a “‘cultura de ordenamento do território’ corresponde ao saber adquirido e partilhado pelos membros da comunidade técnico-profissional deste domínio de intervenção.”. Assim, numa primeira impressão, o presente trabalho de investigação teria de se restringir à análise do contributo da formação escolar geográfica para a aquisição de uma cultura de território. Contudo, vários argumentos sustentam o propósito inicial desta tese: o facto de: i) no documento supracitado ser referido que “Aumentar a cultura territorial pressupõe uma educação, um sistema e uma prática de planeamento que esteja de acordo com as expetativas coletivas e as necessidades de valorização sustentável do território” (*ibidem*) e ii) dos temas aprofundados na tese – território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do território – associados à especificidade dos conteúdos abordados e das competências a desenvolver na disciplina de Geografia do ensino secundário (assentes no conhecimento do território, do ordenamento do território e nas práticas de gestão territorial), permite ir mais longe no sentido de verificar qual a cultura de ordenamento do território vigente nestes alunos. Neste contexto, considera-se que quando há referência à aquisição de culturas territoriais por parte de jovens civis, não se trata de uma imprecisão linguística ou concetual, mas antes da preparação de futuros interventores que poderão ser civis, técnicos de planeamento ou decisores políticos que, de alguma forma, contribuem para uma efetiva cultura de ordenamento do território.

**P2.** Em que medida a formação geográfica escolar deve ser parte integrante na efetivação de uma cultura de ordenamento do território?

Perante estas perguntas de partida, a investigação desenvolve-se em torno das seguintes hipóteses:

**H1.** A formação escolar proporciona aos alunos a aquisição de conhecimentos e competências que dificilmente são adquiridos em outros contextos.

**H2.** A formação geográfica escolar contribui para a formação de cidadãos mais conscientes de que o território é um recurso escasso e essencial à vida da comunidade, que é indispensável garantir a sua utilização de forma a satisfazer as exigências da comunidade e, em simultâneo, assegurar a sua sustentabilidade.

Para o esclarecimento de cada uma das perguntas, e na perspetiva de delimitar o campo e o percurso da investigação, propõe-se a consecução de dois objetivos gerais aos quais correspondem objetivos específicos (três no primeiro caso e dois no segundo).

### **Pergunta de partida 1**

Em que medida a formação geográfica escolar contribui para o desenvolvimento de uma cultura de ordenamento do território?

#### **Objetivo geral 1**

Analisar o papel da formação geográfica escolar na aquisição de conceitos e práticas de ordenamento do território por parte dos alunos do ensino secundário, que possam contribuir para a mudança do paradigma de governo para o da governança.

#### **Objetivos específicos:**

**1.1.** Sistematizar conceitos-chave: as perspetivas conceptuais de território, o ordenamento do território e a cultura de ordenamento do território.

**1.2.** Analisar a integração dos conceitos sistematizados (secção 1.1.) no programa da disciplina de “Geografia A” do ensino secundário e nos manuais escolares adotados nas escolas em estudo.

**1.3.** Identificar as perspectivas conceptuais de território e de ordenamento do território (nas perspectivas de *land use planning* e de *spatial planning*) com as quais os alunos que frequentam a disciplina de Geografia do ensino secundário estão mais familiarizados.

## **Pergunta de partida 2**

Em que medida a formação geográfica escolar deve ser parte integrante na efetivação de uma cultura de ordenamento do território?

## **Objetivo geral 2**

Propor um conjunto de sugestões sobre formas de promoção, no âmbito da formação geográfica escolar, de um conhecimento do território que fomente uma cultura de ordenamento do território mais robusta.

## **Objetivos específicos:**

**2.1.** Identificar, no programa de Geografia do ensino secundário, as competências a desenvolver nos alunos suscetíveis de fomentar o conhecimento do território como área de intervenção, oportunidade e recurso.

**2.2.** Sugerir linhas de aprofundamento e integração, ao longo do programa da disciplina, de conceitos/abordagens sobre o território (como área de intervenção, oportunidade e recurso) e sobre o ordenamento do território, bem como atividades/iniciativas pedagógicas promotoras do desenvolvimento das competências identificadas.

A opção por esta estrutura de objetivos específicos como linhas delimitadoras não compromete as conexões e relações que se possam estabelecer entre eles sempre que sejam consideradas pertinentes.

#### 1.4. Metodologia

---

Embora muitas investigações optem por um único método, nas últimas décadas a possibilidade de utilizar uma articulação entre métodos quantitativos e qualitativos tem sido encarada como vantajosa em ciências sociais.

Por um lado, faz-se uma caracterização estatística de uma população composta por alunos do ensino secundário. Procura-se identificar relações entre variáveis e realizar descrições recorrendo-se ao tratamento estatístico de dados recolhidos através da administração de inquéritos por questionário e testar hipóteses através da utilização do teste de *Mann-Whitney*.

Por outro, se a recolha dos dados se associa ao método quantitativo (Carmo e Ferreira, 2008), a análise da informação obtida é efetuada de forma indutiva: aprofundam-se conceitos-chave e chega-se à compreensão dos fenómenos a partir de padrões baseados nos dados recolhidos.

Com o intuito de compreender e explicar o contributo da formação geográfica escolar do ensino secundário para a aquisição de uma cultura de ordenamento do território, a investigação adotada é descritiva, incluindo

a recolha de dados (mediante a administração de inquéritos por questionário) de forma a testar hipóteses ou a responder a perguntas que lhe digam respeito. A informação recolhida abrange as atitudes e opiniões de três universos de análise: alunos do ensino secundário, com e sem frequência da disciplina de Geografia A e os seus encarregados de educação, considerados como representantes da sociedade civil, com um processo de apropriação do espaço ativo e/ ou passivo.

A análise do programa de Geografia A e dos manuais escolares adotados nas escolas a que pertence a população-alvo, de modo a identificar exemplos e referências relativos aos conceitos sistematizados (território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do territórios), no sentido de verificar se esta disciplina é um fator diferenciador entre os alunos que a frequentam e os que não a frequentam.

Associada a esta abordagem metodológica, pretende-se averiguar a eventual existência de uma associação estatística entre a formação geográfica escolar do ensino secundário e a aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

### **1.5. Estrutura da tese**

---

A tese desenvolve-se em três partes que, apesar de autónomas, são complementares, interligando-se entre si: Enquadramento concetual, Opções metodológicas, Culturas territoriais. Estas partes confluem para o último capítulo, designado de Conclusão (figura 1.1.).

#### **Parte I - Enquadramento concetual**

A primeira parte do trabalho esboça o enquadramento teórico-concetual da investigação. Inicia-se por uma revisão bibliográfica que constitui o suporte da sua fundamentação teórica, sistematizando também conceitos-chave como o de território (capítulo 2), ordenamento do território (capítulo 3) e cultura de ordenamento do território (capítulo 4).

Como foi referido, a intenção de se analisar a cultura de ordenamento do território em Portugal (especialmente em contexto escolar) impõe conhecer estudos académicos comparativos, ao nível internacional e ao nível da Europa Comunitária, pelo que foi consultada bibliografia neste âmbito.

A “juventude” de alguns conceitos, como é o caso da cultura de ordenamento do território, ou a exiguidade de estudos sobre outros conceitos, como é o caso do conceito de território, impuseram a pesquisa de bibliografia internacional.

Para que esta investigação assente em realidades concretas é necessário alicerçá-la em espaços e vivências também concretos, formalizando-se esta intenção através de

*estudos de caso* realizados nos concelhos de Aveiro e de Viseu. A fundamentação da escolha destes dois concelhos e a sua caracterização são apresentadas posteriormente.

A decisão de centrar a investigação no contexto escolar, mais especificamente na formação geográfica escolar do ensino secundário, deve-se ao facto de nestes anos de escolaridade ser lecionada a disciplina de Geografia, cujo campo de análise é o território nacional.

## Parte II – Opções metodológicas

No capítulo 5 caracterizam-se e justificam-se as metodologias e os instrumentos utilizados na recolha de dados, através da análise dos resultados de inquéritos por questionário aplicados a alunos do ensino secundário e aos seus encarregados de educação, bem como da análise dos conteúdos dos manuais escolares, nomeadamente quanto ao modo como a informação é recolhida, exposta e apresentada. Por fim, apontam-se as limitações associadas ao desenho da investigação adotado, especialmente na administração dos questionários. A sistematização dos conceitos serve de base para a elaboração dos inquéritos por questionário a aplicar: aos alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia do ensino secundário; e aos encarregados de educação dos referidos alunos, enquanto adultos, representantes da sociedade civil, com uma formação escolar geográfica já longínqua, ou inexistente.

Com estes últimos pretende-se: conhecer os conceitos e percepções que têm sobre os temas em estudo, e verificar se o nível da formação escolar completada (ensino básico, ensino secundário e ensino superior) influencia as opções de cada um dos inquiridos.

Ou seja, confrontar as conclusões alcançadas com as opiniões dos adultos, por nível de escolaridade, no sentido de verificar se elas se aproximam mais das que são expressas pelos alunos que frequentam a disciplina de Geografia ou pelos que a não frequentam. Paralelamente, procura-se ainda verificar se o nível de escolaridade obtido pelos adultos (apesar de distante) condiciona as suas respostas.

Segue-se a seleção e caracterização da *amostra* alvo dos questionários: primeiro das escolas de ensino secundário, depois das turmas dessas escolas – com e sem frequência da disciplina de Geografia.

Surgiu a possibilidade de se estabelecerem relações entre o aluno e o respetivo encarregado de educação. Mas a correlação levaria a outro tipo de análise - se as posições demonstradas pelos alunos eram coerentes com as dos respetivos encarregados de educação, ou seja, se estes influenciavam os primeiros. Contudo, não obstante a relevância do estudo, ele ultrapassa o propósito desta investigação.

No capítulo 7 analisa-se a integração dos conceitos anteriormente sistematizados no programa curricular de Geografia do ensino secundário e nos respetivos *manuals adotados* nas escolas selecionadas. Neste capítulo, não se pretendendo ir além da metodologia definida à partida, as finalidades e competências expressas no *Programa de Geografia A* (2001) levam à necessidade de analisar outros aspetos para além dos abordados no corpo teórico da tese, no sentido, por um lado, se compreender o contributo da disciplina para o conhecimento dos conceitos sistematizados e, por outro, se verificar se esta fomenta, em contexto escolar, atividades promotoras da aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

Em síntese, nesta segunda parte justificam-se as opções metodológicas que permitem testar as hipóteses da investigação e responder às perguntas de partida, sendo a ponte que liga o enquadramento concetual (Parte I) com a análise empírica (Parte III), ou seja, possibilita testar as perguntas de partida e as hipóteses formuladas.

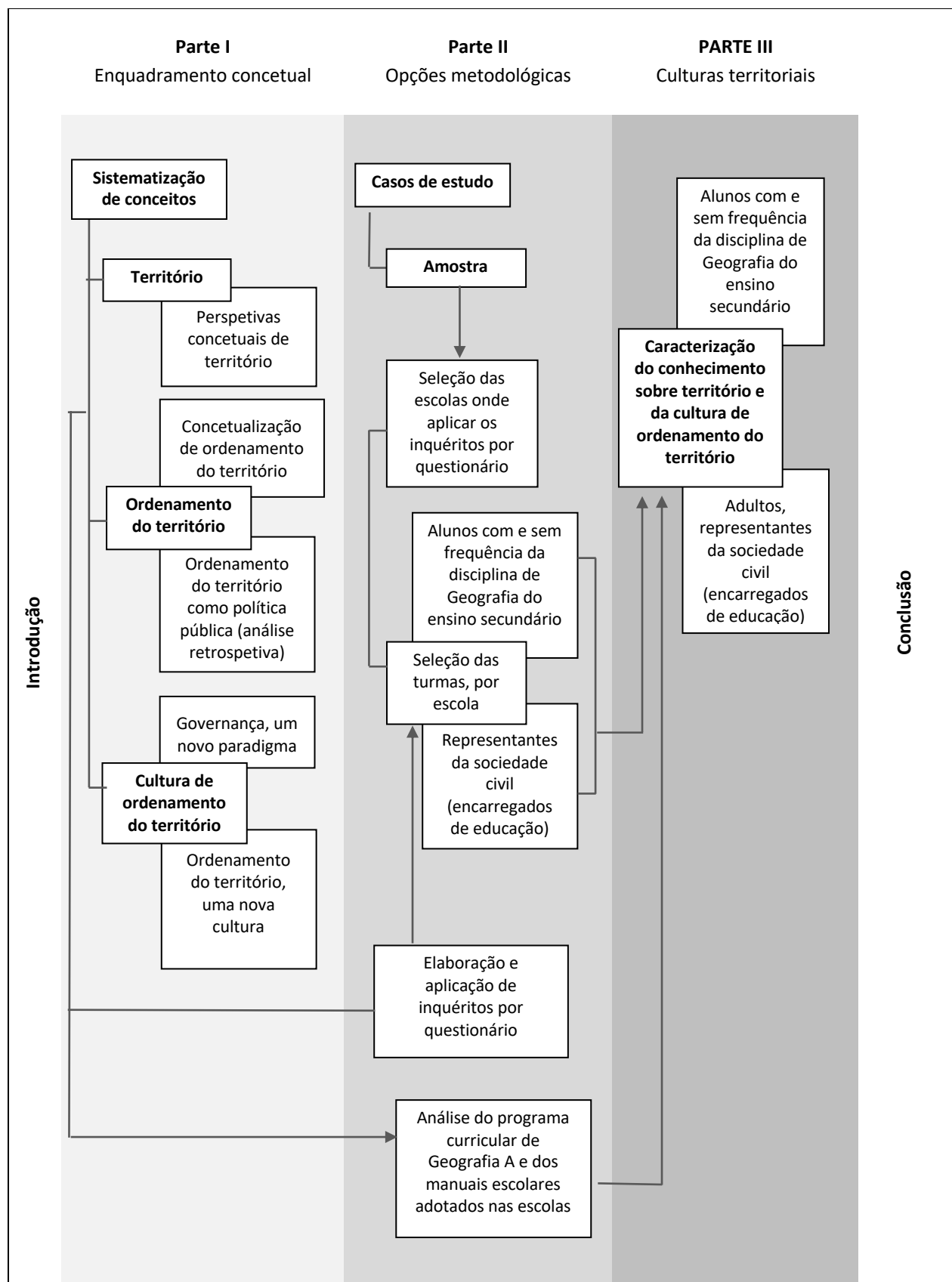
### Parte III – Culturas territoriais

Nesta parte apresentam-se os resultados do tratamento dos inquéritos por questionário e da análise do programa de “Geografia A” (ensino secundário) e respetivos manuais adotados nas escolas-alvo.

Da observação dos questionários aplicados aos três universos de análise supramencionados pretende-se verificar se a formação escolar geográfica deste nível de ensino contribui para um aprofundamento dos conceitos-chave considerados.



**Figura 1.1.** Esquema síntese da metodologia e estrutura adotadas



Assim, realiza-se uma caracterização do conhecimento sobre os conceitos de território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do território dos alunos com frequência da disciplina, comparando-o com o conhecimento revelado pelos alunos que não frequentam a disciplina e, posteriormente, com o dos adultos (encarregados de educação). Com a informação obtida nos questionários destes dois últimos universos da amostra pretende-se testar as conclusões obtidas em relação aos alunos com frequência da disciplina, no sentido de verificar o contributo de Geografia A na aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

Importa referir que a organização da tese em três partes pode levar ao equívoco de que as conclusões obtidas em cada um dos respetivos capítulos estão circunscritas às páginas que os limitam. Nada de mais errado. As suas fronteiras são suficientemente permeáveis para que o exercício de análise em que assenta esta investigação esteja alicerçado em argumentos fundamentados que permitam uma melhor compreensão das opções tomadas pelos inquiridos em cada um dos temas em estudo.

### Conclusão

Neste capítulo retomam-se as perguntas de partida, sistematizando-se os resultados obtidos. Apresenta-se uma reflexão sobre a contribuição da formação geográfica escolar ao nível do ensino secundário. A partir das conclusões referem-se alguns dos obstáculos, mas também ações pedagógicas, que dificultam ou facilitam a aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

Assim, propõe-se um conjunto de sugestões sobre o aprofundamento e integração, no programa da disciplina, de conceitos e reflexões/estratégias sobre o território como área de intervenção, oportunidade e recurso, no sentido de a formação geográfica escolar contribuir para uma efetiva aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

Por último, referem-se as limitações deste trabalho de investigação, e encaram-se os resultados desta tese de doutoramento como um ponto de partida para investigações futuras.



## **PARTE I**

---

### **Enquadramento concetual**



Os três capítulos seguintes apresentam uma sistematização dos conceitos de território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do território.

No capítulo 2 discute-se o que se entende por território, segundo cinco ângulos de análise:

- como suporte físico;
- como espaço político administrativo;
- como fonte de recursos;
- como espaço vivido;
- como sistema.

Para além da bibliografia geográfica sobre esta matéria, considerou-se oportuno procurar fontes de informação em diferentes áreas da ciência. No aprofundamento do conceito sentiu-se a necessidade de expor introdutoriamente uma clarificação do termo "espaço" (secção 2.1.), já que em alguma da bibliografia consultada se verificaram ambiguidades entre este conceito e o de território.

Quanto ao ordenamento do território (capítulo 3), propõe-se uma abordagem através de dois prismas: a sua concetualização (secção 3.1.) e uma análise retrospectiva do ordenamento do território como política pública (secção 3.2.).

Relativamente à primeira secção, procuraram-se pontos de convergência em relação aos seguintes aspetos:

- Ordenamento do território como política pública;
- Ordenamento do território como fator integrador;
- Ordenamento do território como fator de utilização racional do território.

Na segunda secção apresenta-se uma análise retrospectiva do ordenamento do território enquanto política pública, que se subdivide em dois períodos temporais:

- Do século XIX à década de 70 do século XX;
- Das últimas décadas do século XX à atualidade.

Aqui, intentou-se conhecer a evolução do conceito de ordenamento de território como política pública no quadro de distintas conceções de Estado e das práticas profissionais daí decorrentes, ou seja, compreender, ao nível das políticas territoriais, o processo de integração da perspectiva de *spatial planning* (planeamento estratégico e integrado) na perspectiva inicial de *land use planning* (regulação da ocupação e transformação do uso do solo).

Após a identificação das perspectivas conceptuais de território e de ordenamento de território, e tendo ainda por base a passagem da conceção de *land use planning* para a de *spatial planning*, o estudo dedicou-se à questão da cultura de ordenamento do território (capítulo 4), subdividindo-se em dois tópicos:

- Governança territorial, um novo paradigma (secção 4.1.);
- Ordenamento do território, uma nova cultura (secção 4.2.).

Na secção 4.1 expõe-se uma breve evolução do conceito, apresentando-se seguidamente uma proposta de concetualização de governança, apoiada na bibliografia consultada.

Este tópico serve de base à secção 4.2., já que nas decisões e práticas de ordenamento territorial o novo papel do Estado e a abertura à participação de uma diversidade de atores até então omitidos exigem uma reflexão sobre a inserção dos elementos culturais nas políticas de ordenamento territorial.

A sistematização dos conceitos-chave de território, ordenamento de território e cultura de ordenamento de território precedeu e contribuiu para a elaboração dos inquéritos por questionário aplicados a alunos do ensino secundário e respetivos encarregados de educação. Na verdade, a intenção deste capítulo não é tanto reconstituir a história dos conceitos, mas abordá-los tendo em vista a conceção do inquérito por questionário.

### **2.1. Espaço vs espaço geográfico**

---

O vocábulo “espaço” e a expressão “espaço geográfico” são presença assídua nas conceções sobre o território. No entanto, se por vezes se opta pelo primeiro termo, com frequência deparamo-nos também com a expressão “espaço geográfico”, persistindo alguma ambiguidade na utilização dos mesmos.

A noção de “espaço absoluto”<sup>3</sup> existe desde a civilização grega, sendo reforçada com Newton, que o concebe como uma realidade composta por uma série de pontos e com existência física, referenciáveis através de um sistema que garante a invariabilidade das distâncias ao longo do tempo.

Apesar de esta conceção dominar até meados do século XX, as grandes transformações económicas, sociais e demográficas registadas no pós-Segunda Guerra Mundial, sustentadas pela revolução dos transportes, põem em causa esta abordagem geográfica.

A abordagem científica torna-se incapaz de compreender a complexidade da “nova” realidade, na medida em que os problemas de organização espacial já não podem ser entendidos através de meras descrições. Neste contexto, a pretensão de soluções que otimizassem a utilização do espaço terrestre, de modo a que a própria organização espacial das atividades humanas se tornasse mais eficaz em si e nas relações com os espaços envolventes, exige um pensamento geográfico novo.

Assim, assiste-se à passagem de uma análise “neutra”, que não tem em atenção as irregularidades do terreno, os feitos humanos e nada se assemelha ao real, para uma

---

<sup>3</sup> A Geografia clássica visa a descrição e caracterização da localização dos objetos à superfície da Terra e a sua inscrição, o mais precisa possível, num mapa – a localização absoluta. Esta abordagem geográfica não ignora os indivíduos, mas não os coloca no centro da sua atenção.



análise de uma realidade feita de dispersão irregular, de dotações contrastadas e de circulações sinuosas, em que a distância euclidiana deixa de ter sentido (Claval, 1982).

Nesta abordagem geográfica, a mudança essencial situa-se, por um lado, na concepção do “espaço relativo” e, por outro, no facto de os humanos serem colocados no centro da reflexão: “a nova Geografia debruça-se sobre o papel do espaço de vida de cada um e o funcionamento da sociedade; esclarece os princípios que ligam os homens ao meio natural, aqueles que os impelem a dispersar-se e os que tendem a agrupá-los. A organização do espaço traduz o jogo destes fatores antagónicos” (Claval, 1982: 57).

Vários dicionários geográficos concetualizam os termos espaço/espaço geográfico. No entanto, se a maior parte definições começa por uma concepção física, todas salientam também a “substância” e o “espaço social”.<sup>4</sup> “O espaço – com as suas formas de relevo e as suas grandes concentrações humanas – é ao mesmo tempo geológico e social” (Lacoste, 2005: 153).

Levy e Lussault (2003) apresentam três propriedades fundamentais inerentes ao espaço: a escala, a métrica e a substância. A primeira define o seu tamanho, a segunda a maneira de medir a distância dentro do espaço considerado (proporção de tamanho entre as realidades geográficas), e a terceira refere-se à componente não-espacial de uma configuração espacial que determina o tipo de distância que corresponde a um determinado fenómeno, isto é, o que se designou como a presença de todas as outras dimensões do espaço – conjunto dos objetos das sociedades (indivíduos, grupos, coisas, ideias) – que coexistem e que estabelecem relações entre si. O espaço é, assim, composto por atores e objetos.

Di Méo (2002: 221-222) propõe três eixos axiomáticos na análise do termo “espaço geográfico”:

- o de “espaço existencial e vivido” (axioma kantiano e fenomenológico). Esta entrada abre as portas à concepção de “um espaço existencial, no sentido de espaço indissociável da existência humana. É forçosamente um espaço subjetivo (do sujeito) e um espaço vivido”;

---

<sup>4</sup> Perspetivas que se vão refletir na concepção de território apresentada posteriormente.

- o de espaço como “objeto ou articulação de relações ecológicas” (axioma cartesiano). “Descartes instaura um dualismo, uma separação radical entre o fim do *logos* (da consciência e do pensamento) e do binário (espaço)-matéria. Assim tornado autónomo, objetivado fora da consciência humana, o espaço pode ser submetido a duas séries de leis. As da natureza, mas também as do homem e das suas sociedades”;

- o espaço “como produto e como representação de essência puramente social” (axioma durkheimiano). O autor classificou esta terceira leitura de durkheimiana, “na medida em que ela estabelece o princípio de que todo o facto social só pode ser explicado por causas sociais. [...] Esta leitura de espaço geográfico não recusa a ideia de natureza, mas inscreve-se numa representação social”.

Segundo a abordagem relacional, o espaço “é relacional, contingente e ativo, algo que é produzido ou construído por pessoas através de relações e práticas sociais”<sup>5</sup> (Castree *et al.*, 2013: 479).

Muitos geógrafos e estudiosos de outras áreas da ciência usam o termo “espaço geográfico” em vez de “espaço” (como espaço simultaneamente físico e social). No entanto, alguns dos dicionários consultados não mencionam a primeira expressão. Assim, assume-se a dispensabilidade do uso do adjetivo “geográfico”<sup>6</sup>, na medida em que, por um lado, o conceito se refere sempre a uma forma de organizar o mundo tal como é percebido através dos sentidos e do pensamento e, por outro, porque esta adjetivação pode levar a uma maior ambiguidade na definição do termo.

## 2.2. Território, um conceito polissémico

---

Nas últimas décadas, o território tem estado no centro das preocupações dos investigadores, dos políticos, mas também dos atores económicos; tem assumido um papel

---

<sup>5</sup> Esta abordagem relacional de espaço é aprofundada por Henry Lefèbvre na sua publicação *La production de l'espace* (Lefèbvre, 1974).

<sup>6</sup> Salvaguardando as citações onde a expressão é referida.

relevante como ferramenta explicativa das problemáticas sociais, tornando-se um dispositivo de intervenção política e social, tanto para atores hegemónicos quanto para os que desempenham papéis mais secundários (Levy e Lussault, 2003).

Contudo, nem sempre foi assim. Muitos têm sido os significados e os usos que lhe são atribuídos. A noção de território perpassa vários discursos, transpondo as fronteiras mais porosas e fluidas do mundo académico, administrativo, político e económico.

Apesar de amplamente debatido, as divergências entre investigadores sobre os usos e significados inerentes a este conceito são múltiplas, transformando-o num termo polissémico. Se, por um lado, as definições precisas têm o inconveniente de bloquear o “território” num sentido demasiado restrito, por outro, uma única definição, mesmo que geral, corre o risco de ser imprecisa relativamente a todas as definições existentes.

Também os dicionários geográficos analisados assumem a polissemia do conceito de território. Várias perspetivas estão na base da sua conceção: as que salientam a materialidade do território, encarando-o como suporte físico (dimensão naturalista); as que enfatizam a sua construção a partir de relações de poder; as que o relacionam com a noção de espaço como um fator de localização ou como uma das bases da produção; as que destacam a sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades.

O território é, por conseguinte, uma construção concetual que assenta sobre dois pilares complementares, com frequência apresentados como antagónicos em Geografia: o material e o simbólico/ideal (imaterial).

Entretanto, é cada vez mais consensual que as práticas territoriais exigem transdisciplinaridade e que os planeadores do território – políticos e técnicos – necessitam de o compreender como “uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, em simultâneo, a sociedade e o espaço geográfico (que também é sempre, de alguma forma, natureza)” (Haesbaert e Limonad, 2007: 42).

Na pretensão de se perceber em que assenta o conceito, propõe-se aqui uma abordagem também ela polissémica sobre o conceito de território.

Por razões epistemológicas, “território” está associado à expressão “espaço geográfico e seus derivados” (Levy e Lussault, 2003; Moine, 2014). No entanto, as perspectivas oscilam na dualidade/convergência de significado destes dois termos, impondo-se um esclarecimento conceitual sobre os mesmos. Eles não são sinónimos, apesar de muita bibliografia da especialidade os utilizar indiscriminadamente.

Neste contexto, alguns autores separam com clareza “espaço” de “território”. Raffestin (1980), por exemplo, defende que não são equivalentes, já que o primeiro antecede o segundo, ou seja, o território forma-se a partir do espaço. Este autor parte do pressuposto de que o espaço é algo dado/preexistente e que, ao ser apropriado, se converte em território. O território é encarado como uma produção a partir do espaço, sendo este último a matéria-prima sobre a qual atuam os processos sociais de (re)apropriação que o transformam na “prisão” que os homens constroem para si. Nesta perspectiva, o espaço é uma espécie de “primeira natureza” (ainda não apropriada). Há um antes, que é a “matéria-prima”, e um depois, que é o espaço socialmente (re)apropriado.

Segundo Davoudi e Strange, esta visão segue a perspectiva de Kant, que concebe o espaço como categoria *a priori* da consciência humana e que serve de fundamento para todas as percepções exteriores. Aqui, o espaço é considerado como uma condição para a ocorrência dos fenómenos. Logo, todas as relações só podem ocorrer nele e a partir dele. Para Kant, o espaço é, por natureza, “unitário, tridimensional e infinito” (2009: 12). Para estes autores, o conceito de espaço foi marcado por três correntes teóricas: o positivismo (cujo auge ocorreu nas décadas de 1960 e 1970), o estruturalismo e o pós-estruturalismo/pós-modernismo. No paradigma positivista, caracterizado por uma abordagem objetiva, assente em princípios de racionalidade científica, o espaço é encarado como absoluto e mensurável, enraizado na geometria euclidiana, apreendido como um recipiente neutro (*idem*: 17). Assim, os lugares são objetivos, limitados, autossuficientes, mensuráveis e cartografáveis. O paradigma estruturalista introduz a conceção do espaço como socialmente produzido e apropriado, onde o futuro pode ser conhecido e conquistado. No paradigma pós-moderno ou pós-estruturalista, o espaço deve ser percebido individualmente, vivido fisicamente e concebido socialmente, como também deve ser entendido como memória passada, experiência presente e expectativa futura – é o espaço culturalmente produzido.

Se o que nos rodeia é, em primeiro lugar, o espaço, o termo é demasiado neutro para caracterizar o que pressentimos como mais elaborado. O território revela-se muito mais do que o espaço, do que o ambiente ou do que os homens que o habitam e que dele se apropriam (Moine, 2014). Neste sentido, território é mais do que espaço.

### **2.2.1. Território como suporte físico**

Diversas abordagens sobre o território persistem em concebê-lo enquanto suporte físico, de acordo com a etimologia latina da palavra (*territorium*).

Salgueiro (1999), Di Méo (2002), Ripoll e Veschambre (2002), Moine (2007 e 2014), Herrero (2009), bem como dicionários geográficos – Zoido Naranjo *et al.* (2000), Levy e Lussault (2003), López Trigal (2013; 2015) e Rio Fernandes *et al.* (2016), são alguns dos autores que abordam o conceito nesta perspetiva.

Assim, e segundo esta conceção materialista, o território é concebido como uma porção de superfície terrestre ou de espaço geográfico terrestre, marítimo, aéreo ou subterrâneo (Zoido Naranjo *et al.*, 2000; Rio Fernandes *et al.*, 2016; Moine, 2014), reivindicado, ocupado ou atribuído a uma pessoa, a um grupo de pessoas ou a uma instituição, como “unidade ou porção de espaço físico, delimitado e finito, solo e substrato material da atividade humana” (López Trigal, 2013: 280; Storey, 2001 *apud* Painter, 2010: 1097). Trata-se, assim, de uma porção de espaço delimitada.

Salienta-se, aqui, a dimensão física do espaço – o espaço terrestre é, sobretudo, o resultado das forças geológicas e da erosão sob o efeito dos fenómenos climáticos. Contudo, não se pode esquecer que também “é resultado de toda uma série de ações, de investimentos das sociedades atuais” (Lacoste, 2005: 153). Ele é a “extensão de terra usada e organizada pelas sociedades com vista à sua reprodução, não somente para se alimentar e se proteger, mas em toda a complexidade dos atos sociais” (Brunet *et al.*, 1993 *apud* Moine, 2014: 22).

Subentendendo uma relação com a extensão ou com a superfície, é uma área concreta de extensão de um fenómeno, que é rico em solo, que fala da importância da materialidade

(Di Méo, 2002) ou de uma figura de métrica espacial, para a qual as distâncias são contínuas e exaustivas (Levy e Lussault, 2003).

O território é muitas vezes, é entendido como um produto material ou um produto que tem, pelo menos, uma dimensão física (isto é, uma porção de área ou terra) que existe, ao qual se pertence ou não, de cuja pertença se pode “estar consciente” ou não (Ripoll e Veschambre, 2002). “A dimensão material corresponde aqui à forma propriamente dita, onde se encontram incluídos todos os aspetos físicos do território, tal como o clima, o relevo, a hidrografia, a vegetação, as infraestruturas, entre outros” (Herrero, 2009: 275).

### **2.2.2. Território como espaço político-administrativo**

A noção de território como forma particular de divisão do espaço mais ou menos institucionalizada está presente na linguagem comum tanto dos decisores políticos, como dos técnicos, investigadores e cidadãos.

Na generalidade da bibliografia consultada, o termo “território” surge repetidamente associado às relações espaço-poder, sendo inúmeras as suas definições e utilizações baseadas no conceito de propriedade ou de administração, que fornecem o controlo, a gestão de um espaço definido, no sentido do poder de limitar o acesso a determinados lugares ou regiões<sup>7</sup>: o espaço encarado como uma construção política (Di Méo, 2002; Castree et al., 2013; Moine, 2014).

Esta definição, comumente ligada à geopolítica, associa-se à conceção de um espaço correspondente à lógica do Estado sobre o qual se exerce a sua autoridade e jurisdição (Giménez, 2001; Robert Stack, 1986 *apud* Levy e Lussault, 2003; Lacoste, 2005), sendo o território encarado como “uma parte limitada da superfície da terra reivindicada e ocupada por um determinado indivíduo, grupo ou instituição, incluindo os Estados” (Castree et al., 2013: 509).

Esta relação poder-se-á justificar pelo facto de o conceito surgir sob a influência do determinismo geográfico, do romantismo alemão e do imperialismo do final do século XIX

---

<sup>7</sup> Também se apresenta na perspetiva etológica, no sentido do domínio exercido sobre um espaço por uma espécie ou um organismo individual. Nas duas situações está presente a conceção de domínio.

nas obras de Friederich Ratzel, que liga o território à soberania do Estado. Ratzel idealizou uma consciência nacional e definiu a necessidade de um “espaço vital”<sup>8</sup>, onde o território era entendido como a expressão legal e moral do Estado – refletido na relação com o solo e com a população em geral – sendo este o único detentor do poder, não se prevendo quaisquer conflitos ou tensões na sua (re)apropriação. O território era, assim, o suporte das nações e o espaço sobre o qual se exercia a competência exclusiva dos Estados (Giménez, 2001).

Também Claval (1999) refere que um dos eixos de análise do território está associado ao poder, com ênfase no Estado-nação. Aqui inclui-se a ideia da soberania e do controlo do Estado. Segundo López Trigal (2013), representa o espaço demarcado por limites e fronteiras, onde órgãos ou instituições políticas exercem o seu poder e autoridade. Por conseguinte, é um dos elementos essenciais do Estado e da esfera de atuação da organização espacial dos serviços e da Administração.

Para Di Méo (1999), o território traduz um modo de delimitação e controlo do espaço, garantindo a especificidade, permanência e reprodução dos grupos humanos que o constroem. É a sua dimensão política que ilustra a natureza intencional, a natureza voluntarista da criação do território.<sup>9</sup>

Contudo, se o termo está relacionado, na sua génese, com uma natureza material – derivando etimologicamente do vocábulo *terra*, com domínio (jurídico-político) da terra –, também lhe está associada uma dimensão simbólica, na medida em que o usufruto do território origina processos de identificação e de “apropriação”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Espaço necessário para o desenvolvimento e progresso de uma nação, estando aqui o conceito de territorialidade associado a identidades (nacionais) específicas.

<sup>9</sup> Na procura da concetualização do território, Haesbaert (2004) refere que uma das suas dimensões é a política (ligada às relações espaço-poder). Mas se esta vertente política destaca as relações espaço-poder e concebe o território como espaço delimitado e controlado, muitas vezes relacionado com o poder político do Estado, é verdade que cada vez mais incorpora outros poderes.

<sup>10</sup> Para Henri Lefèbvre (1981 [1974]), os processos de domínio/propriedade (mais “concreto-funcional”) e de apropriação (mais simbólico) são apreendidos na perspetiva do poder que eles implicam (poder na sua dimensão política, económica ou simbólica).

O território tem a ver, portanto, não só com o tradicional “poder político”, o poder no sentido mais concreto, de domínio, de propriedade, mas também com o poder, no sentido mais simbólico, de apropriação.

### **2.2.3. Território como fonte de recursos**

Segundo esta perspetiva, o território não é considerado unicamente como suporte onde se desenvolvem processos naturais (Rio Fernandes *et al.*, 2016), mas como “extensão de espaço cujos limites estão marcados e apropriados por um indivíduo ou grupo social previamente identificado para assegurar a sua reprodução e a satisfação das suas necessidades, e é o resultado de um processo de ordenamento e acesso aos recursos<sup>11</sup>” (López Trigal, 2013: 280).

O termo aqui refere-se aos usos, às formas de ocupação e aos modelos de produção, ou seja, às relações funcionais que os grupos sociais e as instituições estabelecem com o território para a supressão das suas carências. Reflete uma apropriação do espaço que pode ser económica ou vital, encarando-se o território como um recurso, ou como um complexo de recursos (Ferrão, 1999).

Mas o que é um recurso? Por tradição, o conceito reduzia-se à sua dimensão natural (recursos naturais, onde, por exemplo, a floresta é considerada um recurso renovável e os minérios um recurso não renovável<sup>12</sup>).

Gregory *et al.* (2009: 648) salientam que esta era a definição do termo – um recurso “descreve um produto de um processo biológico, ecológico ou geológico (caça, solos, minérios, madeira, água) que satisfaz as necessidades humanas”, ou seja, fala-se aqui de recursos naturais.

Outros dicionários realçam esta mesma perspetiva, como Castree *et al.* (2013) e

---

<sup>11</sup> Esta perspetiva apresenta-se como uma visão material da organização do espaço social. Salienta-se aqui a dimensão económica do território onde assenta a sua génese, a sua dinâmica e a sua diferenciação, que consiste nas formas de organização espacial dos processos sociais de produção (o quê, como e quem nele produz), de consumo e de comercialização.

<sup>12</sup> No entanto, atualmente a excessiva exploração de certos recursos compromete o carácter renovável ou não renovável destes, como é o caso, por exemplo, dos recursos piscícolas.



Lacoste (2005: 333), que definem os recursos como "os dados naturais que a população de um país pode explorar ou aproveitar, nomeadamente a água, os solos e as riquezas do subsolo".

Também Levy e Lussault (2003) concebem os recursos como uma realidade – decorrente do mundo físico e biológico – que entra num processo de produção e é incorporado no resultado deste processo como meio que serve para a supressão das suas carências e/ou para a criação de riqueza.

No entanto, outros autores optam por definir os recursos não como a matéria em si, mas como uma relação cuja conquista leva ao surgimento de propriedades essenciais à satisfação de necessidades dos indivíduos<sup>13</sup> (Raffestin, 1980). De acordo com esta linha de pensamento, os recursos são antes um “processo relacional entre um objeto<sup>14</sup> (conhecimento, matéria prima, etc.) e um sistema de produção” (Kébir, 2010: 70) “económico, cultural ou ecológico, que produz bens e (eco)serviços para satisfazer as necessidades mais ou menos vitais dos seres humanos, ou de outro tipo de seres vivos (no caso dos serviços ecossistémicos<sup>15</sup>)” (*idem*: 73).

No seguimento desta ideia, Gregory et al. (2009: 648-649)<sup>16</sup> propõem uma abordagem relacional do território, que o encara como um recurso híbrido, sócio-natural. Os recursos são, então, construções sociais que resultam da existência de “um processo relacional entre um objeto e um sistema de produção, o que implica identificar um objeto como um

---

<sup>13</sup> Sendo um meio para atingir um fim, a relação não é estável já que surge e desaparece na história das técnicas e da consequente produção de necessidades humanas.

<sup>14</sup> Com sublinha a autora, a palavra “objeto” refere-se aqui a uma entidade (ou sistema) e não a uma “coisa”. Considera que o “objeto” poderá ser um elemento material ou imaterial: do ambiente natural e/ou humano (caso das matérias primas de origem natural, como água ou floresta), do ambiente construído (infraestruturas) ou do ambiente social e cultural (saber-fazer ou conhecimento).

<sup>15</sup> Os bens produzidos pelos ecossistemas incluem alimentos, água, combustíveis e madeira, enquanto os serviços incluem o fornecimento de água, a reciclagem natural de resíduos, a formação do solo, a polinização e os mecanismos de regulação que a natureza, por si mesma, utiliza para controlar as condições climáticas e as populações de animais, insetos e outros organismos.

<sup>16</sup> Estes autores, tendo por base a “geografia ambiental moderna”, propõem ainda outras duas entradas conceptuais para o termo: a que o considera “nem natural nem cultural” (o recurso como forma híbrida, “sócio-natural”, que não é nem puramente natural nem puramente social) e a que o encara como “palavra de luta” (quando é utilizado como “arma de arremesso” – por exemplo, o controlo da água ou do petróleo).

potencial fator para a produção de um bem ou serviço" (Kébir, 2010: 71). A transformação de um objeto em recurso depende, por conseguinte, da sua mobilização (ou não) por um sistema produtivo. Esta mobilização é sempre relativa a um perímetro (local, regional, nacional, internacional) espacialmente determinado (o território), que funciona como uma matriz de definição e exploração desse recurso.

Em suma, estes recursos são “os meios que um indivíduo ou grupo dispõe para levar a cabo uma ação e/ou para criar riqueza” (Campagne e Pecqueur, 2014: 147), são todo o “objeto” material ou imaterial cujo valor é reconhecido localmente, e que pode ser alvo de uma valorização individual ou coletiva.

A abordagem do território enquanto fonte de recursos deu origem a diversas especificações, uma delas que encara os recursos como ativos territoriais, e outra enquanto bens escassos e como bem comum.

A partir da década de 1970, a noção de território emerge na economia do desenvolvimento e na economia regional, em consequência da crise petrolífera mundial. Mas só na década seguinte, associado à emergência das ideias neoliberais e da valorização do mercado – “efeito Reagan-Thatcher” (Sanyal, 2005: 10) –, o conceito de território como substituto do termo “espaço” ou como sinónimo de “lugar”<sup>17</sup> (Elissalde, 2002, 2005) conquista a atenção política, dado que o lugar passa a ter valor para o desenvolvimento económico.

“A macroeconomia está cada vez mais aberta ao espaço e ao território” (Benko e Pecqueur, 2001: 32), assistindo-se a “um crescente reconhecimento da importância dos conceitos de “espaço” e de “lugar” na vida social e económica dos territórios” (Davoudi, 2012: 430). O território começa a ser encarado de acordo com a lógica de negócio, tendo em vista a sua própria valorização, e a ser considerado como “mercadoria geradora de utilidades (valor de troca) ou fonte de recursos [...]” (Giménez, 2001: 7). Autores como Di Méo (1999), Bailly (*apud* Elissalde, 2002), Jean (2002), Camagni (2002, 2008), Camagni e

---

<sup>17</sup> São vários os níveis e posturas epistemológicas onde o termo território se torna um cómodo substituto da palavra "espaço" ou um sinónimo da palavra "lugar". Em qualquer das situações está presente a perspetiva local: "O território é, assim, não só um espaço económico, mas também um espaço ecológico, espaço legal e vivido" (Bailly, *apud* Elissalde, 2002: 194).

Capello (2009) e Giraut (2008) concebem o território como espaço económico.

Nesta nova abordagem, o conceito, além de relacionado com o uso, a apropriação do espaço e as relações sociais de poder e de controlo, políticas e cultura, não descarta a ligação às relações económicas (López Trigal, 2013 e Benavides Solís, 2009).

Também Haesbaert (2004), Haesbaert e Limonad (2007) e Benavides Solís (2009) focam esta perspetiva ao encararem o território como suporte da circulação de bens, pessoas e fluxos, como recurso (como fonte de recursos naturais<sup>18</sup>) ou como valor de troca, referindo-se à divisão do trabalho, classes sociais e relações de produção do território.

No entanto, e ainda na década de 1980, o economista Philippe Aydalot<sup>19</sup> defende que haveria “algo”, localizado ao nível regional, que levava a que certas regiões fossem mais dinâmicas que outras e que o sucesso desses espaços se devia essencialmente à sua dinâmica interna.

Neste contexto, o termo território como fonte de recursos<sup>20</sup> tem vindo a ser associado ao conceito de “ativos territoriais”, na medida em que, como referido, é uma construção social<sup>21</sup>, resultando quer de um processo de coordenação de atores, quer da construção de recursos territoriais que se revelam em resultado de uma nova dinâmica do território.

Esta nova abordagem continua a ser privilegiada pelas ciências económicas, nos estudos de autores como Camagni e Pecqueur. Este último (Pecqueur, 2006) refere que o grande desafio nas estratégias de desenvolvimento assenta tanto na descoberta do que se

---

<sup>18</sup> Matérias-primas, recursos energéticos, cuja importância varia de acordo com o modelo de sociedade vigente (como exemplo, o petróleo é um importante recurso energético no atual modelo energético capitalista).

<sup>19</sup> Philippe Aydalot, precursor da “teoria dos meios inovadores”, cria em 1984 o GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs). Mas só em 1986 este grupo é constituído, associando equipas de investigadores europeus e norte-americanos que se propõem estudar as relações entre a inovação técnica e o território. A partir daqui a variável “território” impõe-se como novo paradigma do desenvolvimento; as novas dinâmicas espaciais começam a ser interpretadas através do território. O território é agora o centro das atenções.

<sup>20</sup> Os ativos são os fatores “em atividade”, enquanto os recursos são fatores a serem explorados, organizados ou revelados. Já “os recursos, ao contrário dos ativos, constituem uma reserva, um potencial latente ou virtual que pode ser transformado em ativos, se as condições de produção ou a criação tecnológica o permitir” (Pecqueur, 2006: 13).

<sup>21</sup> Esta perspetiva será abordada na seção seguinte, 2.2.4. Território como espaço vivido.

pode constituir como potencial identificável de um território, como na apropriação de recursos específicos.<sup>22</sup> Para tal, os recursos devem transformar-se em “ativos específicos” (*inputs* ativos que são utilizados para a criação de produtos, denominados de recursos territoriais), ou seja, deve ocorrer um processo de especificação ou ativação dos recursos.

Neste ponto impõe-se esclarecer o que se entende por “capital territorial” e por “ativo territorial”. Segundo a OCDE<sup>23</sup>, o capital territorial corresponde à localização geográfica do local, à sua dimensão, dotação, clima, tradições e recursos naturais; à qualidade de vida ou às economias de aglomeração; aos costumes e regras informais que permitem aos atores trabalharem em conjunto; à solidariedade, ajuda mútua e cooptação de ideias; e, por último, “de acordo com Marshall, há um fator intangível, ‘algo no ar’, chamado de ‘ambiente’ e que é o resultado de uma combinação de instituições, regras, práticas, produtores, pesquisadores e formuladores de políticas, que fazem uma certa criatividade e a inovação possíveis” (OCDE, 2001: 15).

Para Camagni (2008), pode ser definido como o conjunto de ativos localizados – naturais, humanos, artificiais, organizacionais, relacionais e cognitivos – que constituem o potencial competitivo de um determinado território, os quais, quando aplicados ao nível local ou regional, são similares ao que Davoudi *et al.* (2008) referem como “potencial endógeno”.

Ainda segundo estes últimos autores (*idem*: 36), “os fatores que podem ser incluídos no capital territorial vão desde as características puramente físicas ou espaciais de uma localidade ou região, tais como a sua localização geográfica, a sua dimensão ou os seus recursos naturais, às características mais diversificadas, tais como a qualidade de vida, as tradições locais e regionais, a qualidade da governança e os fatores mais intangíveis que facilitam a criatividade e a inovação que compõem o que pode ser referido como a

---

<sup>22</sup> Pecqueur distingue “ativos e recursos genéricos” de “ativos e recursos específicos”: os primeiros são totalmente transferíveis e o seu valor é um valor de troca, estipulado no mercado; os segundos possibilitam um uso particular e o seu valor apresenta-se em função das condições de seu uso. Este autor salienta que os recursos específicos merecem maior atenção, na medida em que possibilitam, para o desenvolvimento, a construção de uma argumentação que destaca a importância dos produtos com identidade territorial.

<sup>23</sup> A utilização da expressão “capital territorial” é introduzida no relatório da OCDE, *Territorial Outlook 2001*, onde se argumenta que cada região tem o seu capital territorial específico.

‘qualidade do meio’’. “Esses fatores também poderiam ser agrupados, embora, até certo ponto, sobrepondo-se: em características naturais, património material e imaterial e ativos fixos; infraestruturas, instalações e bens relacionais (Storper, 1997a); e capital cognitivo, social, cultural e institucional (Healey, 1999)” (*apud* Davoudi *et al.*, 2008: 36).

Assim, o capital territorial remete para a riqueza do território (atividades, paisagens, património, cultura, saber-fazer, etc.), tendo em vista a procura de especificidades, as quais poderão ser valorizadas. Representa todos os elementos do território, materiais e imateriais, que podem constituir vantagens ou restrições.

Já por ativos territoriais consideram-se os recursos específicos, e que poderão ser um potencial identificável do território. Esta perspetiva reflete uma apropriação, agora de cariz económica, na medida em que o território é visto como fonte de “ativos territoriais” (Camagni, 2008) que o evidenciam, o valorizam e o diferenciam, tornando-o economicamente competitivo e atrativo (2002 e 2008). Esta definição de território está associada à geografia económica, que conheceu uma renovação na década de 1990. Fala-se mesmo de uma “nova geografia económica” ou “nova geografia industrial” (Benko e Pecqueur, 2001). Assim, o território está de volta nas análises económicas, pois oferece recursos específicos, intransferíveis e incomparáveis no mercado, que diversificam os espaços e estabilizam as localizações das atividades económicas.

A crescente capacidade de o ser humano transformar a natureza e os espaços, o aumento dos níveis de consumo e a pressão demográfica, ou seja, o peso da ação antrópica sobre os ecossistemas, promoveram também amplos debates sobre o respeito pelos valores naturais, patrimoniais e culturais do território, bem como sobre o cuidado no uso e gestão dos recursos disponíveis, de forma a garantir a sua sustentabilidade.

A partir da década de 1970, a par da prevalência da hegemonia do capital produtivo, as ciências económicas começaram a preocupar-se com a necessidade da criação de sistemas de gestão de recursos que, sem esquecer o crescimento económico, incentivassem a redução da degradação ambiental e a melhoria do bem-estar social das comunidades humanas. Assistiu-se à revisão da terminologia científico-económica,

incorporando-se novos conceitos, como o de “desenvolvimento sustentável<sup>24</sup>”, intimamente ligado ao chamado capital natural, exigindo-se, uma maior eficiência no uso destes recursos (Caravaca e González, 2009).

A crise energética da década de 1970 veio pôr em causa os pressupostos do crescimento económico elevado e regular, bem como a lógica da utilização intensiva dos recursos naturais. “Começou-se a tornar cada vez mais evidente não só que os recursos eram escassos em função das necessidades, mas também que o modelo de produção económica era responsável pela criação de externalidades negativas de natureza ambiental que colocavam em causa a qualidade e possibilidade de utilização desses recursos” (Pato *et al.*, 2013: 26).

Como recurso escasso, o território torna-se objeto de disputa e um bem comum a preservar.

Mas o que se entende por bem comum<sup>25</sup>?

Elinor Ostrom, Prémio Nobel da Economia em 2009, é autora da teoria “Common Pool Resource (CPR)” - recursos de bem comum, que propõe um processo eficiente de gestão de bens comuns, assim como os mecanismos que deverão ser implementados para sustentar a cooperação nas sociedades humanas. Uma das ideias fundamentais do seu trabalho é a de que algumas comunidades locais fazem, sozinhas, uma gestão mais eficiente dos recursos do que quando lhes são impostas regras por autoridades exteriores.

Esta autora surge num campo teórico distinto do de Garrett Hardin que, em 1968, sustentou que os utilizadores de um bem comum ficam aprisionados num sistema que acaba por ser fatalista, na medida em que a degradação dos recursos naturais, dos quais dependem, acontecerá de forma inevitável. Ostrom apresenta argumentos que se contrapõem a este paradigma, propondo uma nova visão que privilegia o uso sustentável dos recursos naturais de bem comum, enumerando um conjunto de princípios e de regras

---

<sup>24</sup> A expressão e definição de “desenvolvimento sustentável” surgem em 1987, no documento “Nosso Futuro Comum”, das Nações Unidas, da responsabilidade da norueguesa Gro Brundtland.

<sup>25</sup> O termo “comuns” e a expressão “bens comuns” aplicam-se à mesma realidade: o primeiro é usado essencialmente na literatura anglo-saxónica e a segunda prevalece na literatura francesa.

de propriedade coletiva que evitam a sobre-exploração a que se referiu anteriormente Garrett Hardin (*"The Tragedy of the Commons"*, 1968).

Barata (2013: 207) distingue bem comum do ponto de vista político e social, de bem comum do ponto de vista económico. No primeiro caso, e tendo por referência Aristóteles na sua obra *Política*, "em que a vida boa (feliz) é o propósito da Cidade-Estado"<sup>26</sup>, o bem comum "pode ser entendido como o desígnio dos sistemas de governo ou decisão, em particular dos governos democráticos. Mesmo quando esses sistemas de governo não exibem algumas das características típicas da democracia, no mundo moderno a legitimação da maioria dos governos não pode ser feita senão com base na defesa do bem comum.

Para Caldas (2013) e Almeida (2013: 63), no bem comum, segundo uma conceção económica, "não há exclusão – pelo menos em contexto democrático – mas há rivalidade, já que existem objetivos insuscetíveis de cumprimento simultâneo e que por isso exigem a definição de prioridades, exigem escolhas". Ou seja, na gestão do bem comum há rivalidade e "não exclusão".

O bem comum, seja ele material ou intangível, remete para a noção de recurso partilhado (por um ou mais grupos de indivíduos, ao nível local, regional, nacional ou global) – a gestão do território e dos seus recursos como um todo, ou a gestão de um só recurso (água, floresta), do conhecimento ou do *know-how*. Fala-se aqui dos recursos comuns (que estão à disposição de todos, porque não são exclusivos, mas geram rivalidade, na medida em que o uso por um indivíduo exclui o usos de outros: os peixes num lago, por exemplo).

O bem comum exige um recurso – o território, que pode apresentar-se sob a forma de recurso material (rio, floresta, etc.), imaterial (conhecimento, *software*, etc.) ou ambos (o conhecimento utilizado numa produção agrícola, por exemplo).

Encarado como bem comum, o território é orientado por dois princípios: o princípio da não-exclusão, já que qualquer indivíduo se pode estabelecer num território para

---

<sup>26</sup> O Concílio do Vaticano II, em 1965, define bem comum como "conjunto de condições da vida social que permitem, tanto aos grupos, como a cada um dos seus membros, atingir mais plena e facilmente a própria perfeição" (*apud* Pato et al., 2013: 22).

beneficiar dos efeitos de proximidade que procura; e o princípio da rivalidade, que leva à competição entre os que o ocupam no sentido de ganharem vantagem no território.

Em suma, e na ótica do território como recurso, anunciam-se três entradas do termo, considerando-o como uma fonte de recursos: como ativo territorial, que o evidencia, valoriza e diferencia, tornando-o competitivo economicamente e atrativo; como recurso escasso, o que exige a sua gestão eficaz e eficiente; e como bem comum, enfatizando-se o polo utilitário ou funcional da apropriação do espaço (Giménez, 2001).

#### **2.2.4. Território como espaço vivido**

Como foi referido anteriormente, diversos significados atribuídos à palavra território entrelaçam-se com os conceitos de propriedade e de administração. Contudo, “o território como unidade básica do Estado-nação encontra-se em mutação, nuns casos por alteração do significado funcional da linha de fronteira, noutros porque esta linha está fisicamente a ser redesenhada” (Ferrão, 2010b: 103).

A descentralização administrativa, com a criação de territórios infra-estaduais, e o surgimento de territórios supranacionais (caso da União Europeia), levaram ao aparecimento de "novos territórios" dotados de uma administração mais complexa.

Quando o território se apresenta sem limites definidos, sem fronteiras precisas, com contornos vagos e variáveis (Fournier, 2007), torna-se difícil percebê-lo à luz de definições assentes na soberania do Estado-nação, ainda dominantes na atualidade.

Para além da dimensão material, o território deve também ser encarado na sua dimensão simbólica ou ideal como espaço vivido, experimentado e idealizado (Claval, 1999; Di Méo, 1999), reflexo de uma apropriação do espaço (económico, político e ideológico) pelos grupos humanos que lhe conferem uma representação específica de si próprios, da sua história, da sua singularidade (Di Méo, 1999, 2004).<sup>27</sup> É o espaço concebido como o "local de reunião" onde inter-relações se entrelaçam e se cruzam (Massey, 2008).

---

<sup>27</sup> Segundo Frémont (1980), o espaço vivido inclui a vertente afetiva, além de todas as outras perspetivas de espaço: o espaço objetivo (“espaço suporte”), o “espaço de vida” (conjunto dos lugares frequentados pelo grupo ao qual o indivíduo pertence) e o espaço social (que relaciona os lugares que o grupo social frequenta).



Importa salientar que nas conceitualizações político-jurídica e etológica do termo “território”, a apropriação exclusiva de um espaço por um indivíduo ou grupo constituía uma condição da sua natureza territorial: no primeiro caso exprimia-se através da soberania política, no segundo pela agressividade. Contudo, nas ciências sociais, e em particular na Geografia, a palavra “apropriação”, quando aplicada a um território, assume um significado mais “pacífico” – “os indivíduos e os grupos sociais apropriam-se de territórios nos registos essencialmente cognitivos ou simbólicos, sem implantar na maioria das vezes dispositivos de controlo e de defesa que definam o sentido “difícil” da apropriação” (Levy e Lussault, 2003: 911). Esta apropriação “supõe produtores, atores e ‘consumidores’ do espaço, como são, entre outros, o Estado, as coletividades locais, as empresas, os indivíduos, etc.” (Scheibling, 1994: 78 *apud* Giménez, 2001: 6).

Na mesma linha, Salgueiro (1999: 65) salienta que “tanto na sua dimensão material como simbólica, o território é o espaço socialmente produzido pelos grupos humanos nas suas práticas associadas à produção e à reprodução social. Apesar de ser um produto, o território comporta-se simultaneamente como condicionante das práticas sociais subsequentes, as quais se configuram também na sua relação com esse mesmo espaço que as suporta. Deste modo, práticas sociais e espaço são duas realidades em constante interação”.

Segundo a mesma autora, se a dimensão material assegura a conquista, manutenção e expansão da materialidade do território, a simbólica refere-se aos valores, aos aspetos culturais e identitários que os grupos sociais atribuem ao território, ou seja, às estratégias dos sujeitos para a sua construção – onde se englobam as ações, representações espaciais criadas, a disputa de forças com outros sujeitos, as ideologias e os discursos, posicionamentos políticos, manifestações e outras formas de poder.

Em suma, o território assim concebido (Frémont, 1980; Jean, 2002; Ripoll e Veschambre, 2002; Moine, 2014), constitui-se como um suporte onde os grupos sociais se projetam, que eles moldam, que faz parte de suas vidas, em relação ao qual se identificam e que influencia os seus comportamentos e as suas atitudes. O território como espaço vivido apresenta uma continuidade espacial e uma duração temporal, já que é um produto

socialmente ancorado no tempo, constituindo um traço de união entre o passado e o futuro imediato.

Apresenta, através das atividades aí desenvolvidas, dos seus habitantes e das suas características originais, uma certa homogeneidade que o distingue dos territórios vizinhos, referindo-se a uma coletividade humana localizada, vista como um corpo social homogéneo, identificando-se como tal (território “em si” e “por si”) e agindo num único momento, uma comunidade humana que tende a ser um “corpo social” e a agir “como um homem só”.

Desta forma, o conteúdo da noção, inicialmente político e jurídico, abre-se a todos os domínios da vida social, com lugar privilegiado para os domínios cultural, nomeadamente na questão da identidade coletiva e psíquica, especialmente no que se refere à afetividade e à intencionalidade, salientando-se, aqui, uma leitura holística das relações entre o social e o espacial, e do próprio social, onde o território tende a ser definido como a relação entre uma sociedade (entidade global) e uma porção de espaço (relação dita de “apropriação”) (Ripoll e Veschambre, 2002).

#### **2.2.5. Território como sistema**

Desde o final da Segunda Guerra Mundial que as contínuas inovações tecnológicas tornam o mundo cada vez mais complexo. Os limites e as fronteiras tradicionais ficaram mais permeáveis, translúcidos.

Segundo Mélèze (1972 *apud* Moine, 2014: 13), a complexidade “é a incapacidade que temos de descrever todo o sistema e de deduzir o seu comportamento a partir do conhecimento do comportamento das suas partes”. A complexidade de um sistema baseia-se “no número e variedade dos seus elementos constituintes, na interdependência dos níveis hierárquicos aos quais eles pertencem e à não linearidade das suas múltiplas interações. [...] O grau de complexidade de um sistema depende então do número dos seus componentes e do número e tipo de relações que os ligam entre si” (*idem*: 14).

Na segunda metade do século XX, surge a visão do território segundo uma perspectiva sistêmica, inicialmente com MacLoughlin (1969) e Chadwick (1966)<sup>28</sup> nos estudos sobre as questões urbanas e, já neste século, com Ripoll e Veschambre (2002), Massey e Keynes (2004) e Massey (2008), Taylor (1998), Haesbaert e Limonad (2007), Moine (2007 e 2014) e Séde-Marceau e Moine (2008), entre outros.

Mas o que é um sistema? É um “todo complexo, um grupo de coisas ou partes conectadas entre si, um conjunto de coisas materiais ou imateriais, um grupo de objetos relacionados ou em interação de tal modo que formam uma unidade” (Mcloughlin, 1971: 77); é “um complexo de elementos em interação” (Bertalanffy, 1973 *apud* Moine, 2014: 15), considerado como um todo que tem propriedades de conjunto diferentes das propriedades das partes que o constituem (Ripoll e Veschambre, 2002).

Assim, a sua estrutura é determinada pela organização das suas relações, sendo as interconexões entre as partes desse sistema essenciais para o seu funcionamento. No entanto, este funcionamento deve ser entendido em termos do modo como as suas partes estão conectadas com as partes de outros sistemas, bem como, internamente, umas com as outras (Ripoll e Veschambre, 2002)<sup>29</sup>, em que “cada parte pode-se considerar como um sistema por si mesmo e todo o sistema pode considerar-se como um sistema de uma parte maior” (MacLoughlin, 1971: 79). Em suma, um sistema é um conjunto de coisas ou partes conectadas, relacionadas ou interdependentes de modo a construir um todo complexo (MacLoughlin, 1971; Almmendinger, 2009). Tem coerência ou unidade, o que permite distingui-lo de outros sistemas – o que é comum num conjunto unifica-o e, ao mesmo tempo, distingue-o de outros conjuntos (Taylor, 1998).

---

<sup>28</sup> Estes autores foram influenciados pelas ideias do botânico Patrick Gueddes, que no início do século XX apresentava a cidade como um sistema, referindo que as cidades e as suas regiões são como organismos vivos (perspetiva organicista). Patrick Gueddes defendia que os sistemas existem em todas as áreas do ambiente natural e humano e que podem ser controlados através da regulação da comunicação entre as várias partes (Almmendinger, 2009). No entanto, no planeamento urbano, esta visão foi votada ao esquecimento até meados do século XX. O biólogo Ludwig Bertalanffy apresenta, já na década de 1950, a Teoria Geral dos Sistemas, difundindo a ideia de que o organismo é um todo maior que a soma das suas partes.

<sup>29</sup> Na visão sistêmica, as cidades são apresentadas como sistemas inter-relacionados de atividades e lugares, em que a mudança de uma das partes provoca a mudança em alguma outra parte. Toda a proposta de um novo desenvolvimento deve ser avaliada em termos dos seus prováveis efeitos, incluindo os efeitos nos lugares e atividades muito além dos lugares atuais onde o novo desenvolvimento foi proposto.

Massey e Keynes (2004: 17) apresentam uma concepção de espaço que reforça a perspectiva sistémica de território. Para estes autores, ele é “o produto das dificuldades e complexidades, dos entrelaçamentos e dos não entrelaçamentos de relações, desde o inimaginavelmente cósmico até ao intimamente pequeno”. Massey (2008) e Massey e Keynes (2004) referem que o espaço não é estático nem neutro. Não é um sistema fechado, mas interligado com o tempo e, assim, em constante mudança. Encontra-se sempre em processo, nunca está acabado. Esta questão evolutiva, característica de um sistema, torna inegável a analogia do território a um sistema.

Moine, em vários dos seus estudos (2006, 2007, 2014; Séde-Marceau e Moine, 2008), tem-se dedicado à concetualização do território segundo uma abordagem sistémica. Para este autor, o território é um sistema aberto em constante evolução. “Não é um objeto neutro, decidido no abstrato e desconectado da realidade e, acima de tudo, improvisado pelos atores em função de um grande número de parâmetros em constante mudança” (Lajarge, 2000 *apud* Moine, 2014: 13); ele “é um sistema complexo evolutivo que associa um conjunto de atores, por um lado, e o espaço geográfico que estes atores utilizam, ordenam e gerem, por outro” (Moine, 2006: 126).

Assim, segundo a visão sistémica, o território é uma construção intelectual (Moigne, 2007) em movimento, evolutiva, cujas características correspondem às que podemos atribuir mais globalmente ao princípio da complexidade (De Rosnay, 1975 *apud* Moine, 2007).

Nesta perspetiva, compreender um território é pôr em evidência as interações entre as suas diferentes componentes e não as considerar como camadas sucessivas, cuja totalidade constituiria um conjunto designado território.

### 2.3. Síntese

---

Ao longo do capítulo 2, procuramos analisar a polissemia do conceito de território, delimitando e sistematizando cinco aceções fundamentais da palavra: a que o encara como o suporte da ocorrência de todos os fenómenos naturais (perspetiva naturalista); a baseada nos conceitos de propriedade e de administração, que garantem o controlo e a gestão de um espaço delimitado (perspetiva político-administrativa); a que reflete uma apropriação utilitária e funcional do espaço (perspetiva económica) ou vital; a que o concebe como um suporte de identidade individual e coletiva (perspetiva simbólica); a que o considera como um todo complexo, como um sistema aberto em constante evolução (perspetiva sistémica).

Enquanto na primeira aceção, a dimensão material é indiscutível, na segunda a materialidade do território está intimamente relacionada com a questão da “propriedade”, com o domínio político-jurídico da terra, sendo menorizada, ou mesmo esquecida, a questão da “apropriação”. No entanto, segundo Henri Lefèbvre (1981), ambos os processos – de domínio/propriedade e de apropriação – estão presentes quando se encara o território como “espaço político-administrativo”.

A aceção de território com espaço vivido remete-nos para o conceito “apropriação”, mas como uma condição da sua natureza territorial, de soberania política. No entanto, ao contrário da visão anterior, *como espaço vivido* o território é encarado como o suporte onde os grupos sociais se projetam, que eles moldam, que faz parte das suas vidas, em relação ao qual se identificam e que influencia os seus comportamentos e as suas atitudes, estando implícito um significado mais “pacífico” do termo “apropriação”.

A caracterização do território como fonte de recursos e como sistema colocou algumas dificuldades devido à escassez de estudos no âmbito da Geografia sobre esta temática e ao facto de a concetualização do território estar “imiscuída” em estudos geográficos não especificamente dedicados a essa questão. No caso da visão sistémica do território, a bibliografia que a ela se refere diz respeito aos estudos urbanos e de planeamento; no caso do território encarado como uma fonte de recursos, a bibliografia circunscreve-se a estudos mais recentes, ligados à geografia económica e ao desenvolvimento territorial.

Esta situação repete-se nos dicionários geográficos, de diferentes origens, conforme se apresenta no quadro 2.1., onde se constata que os dicionários consultados somente abordam as duas últimas entradas conceptuais.

Se a visão sistémica é recente nos estudos sobre o território, apesar de já se vislumbrar desde o início do século XX, a de território como fonte de recursos é ainda mais recente e reflete uma apropriação utilitária e funcional (económica) do espaço – quando se concebe o território como uma fonte de ativos territoriais – e, por outro, vital e sustentável –

quando encarado como fonte de recursos escassos e como bem comum.

O aprofundamento das várias abordagens do conceito de território permitiu concluir que o facto de elas serem distintas não invalida uma conceção integradora, já que elas se sobrepõem, implícita ou explicitamente, com frequência, sugerindo a necessidade de uma leitura flexível da sistematização proposta.

**Quadro 2.1.** Presença de diferentes perspetivas de território em alguns dicionários de Geografia

Dicionários	Perspetivas	2.2.1.	2.2.2.	2.2.3.	2.2.4.	2.2.5.
		Como suporte físico	Como espaço político-administrativo	Como espaço vivido	Como fonte de recursos	Como sistema
Zoido Naranjo <i>et al.</i> (2000)		X	X	X		
Levy e Lussault (dir.) (2003)		X	X	X		
Lacoste (2006)			X	X		
Gregory <i>et al.</i> (2009)			X	X		
Castree <i>et al.</i> (2013)			X	X		
Rio Fernandes <i>et al.</i> (2016)			X	X	X	X

Fonte: Elaboração própria



## Ordenamento do território

---

3.1. Concetualização de ordenamento do território

---

Embora sejam atribuídas diferentes denominações, com significados algo distintos, ao ordenamento do território na Europa ocidental – *spatial planning*<sup>30</sup> nos países anglo-saxónicos, *raumordnung* na Alemanha, Áustria e no cantão alemão da Suíça, *ruimtelijke ordening* na Holanda, *planificazione territoriale* em Itália, *aménagement du territoire* em França e no cantão francês da Suíça, e *ordenación del territorio* em Espanha – neste subcapítulo pretende-se desenvolver uma análise comparativa deste conceito.

Contudo, são múltiplas as “dificuldades de natureza linguística e cultural que impõem prudência quanto às ilações a retirar de estudos efetuados noutros contextos” (Ferrão, 2011: 28). São vários os autores que apresentam esta linha de pensamento (Faludi, 2005; Friedman, 2005; Alves, 2007; Bielza de Ory, 2008), já que nem sempre as expressões referidas coincidem tanto no significado como na abordagem terminológica e interpretativa subjacente.<sup>31</sup> Como refere Friedmann (2005), cada termo está enraizado na tradição específica de cada país (*apud* Alves, 2007: 50-51).

---

<sup>30</sup> Dühr *et al.* (2010: 28) apresentam uma tradução da expressão *spatial planning* nas várias línguas oficiais dos países membros.

<sup>31</sup> A título de exemplo, na Alemanha e na Holanda a sua prática vinculou-se principalmente ao ordenamento do solo, para além da organização da cidade (Galiana e Vinuesa, 2010). Na Alemanha, país inicialmente mais preocupado com a planificação física no que diz respeito ao ordenamento territorial de Berlim, por exemplo, empregaram-se como sinónimas as expressões *raumordnung*, para o ordenamento do espaço, e *raumplanung*, para a planificação do espaço. Nos países Baixos, a escassez de solo antes da Revolução Industrial levou a que a conceção de ordenamento do território se aproximasse da expressão alemã *raumordnung*, bem como a *ruimtelijke ordening*, que corresponde à planificação física do espaço (Bielza de Ory, 2008).



No caso do Reino Unido, de França e de Itália, por exemplo, a sua prática relaciona-se especialmente com “políticas territoriais de reequilíbrio regional abordadas a partir dos estados nacionais” (Galiana e Vinuesa, 2010: 22). Porém, mesmo aqui a coincidência de significados nem sempre é tão linear como parece.

A expressão francesa *aménagement du territoire* refere-se à capacidade de gestão para fomentar mudanças numa estrutura territorial, já que os seus objetivos estão mais orientados para a descentralização e a correção dos desequilíbrios económicos regionais. O *aménagement du territoire* apresenta-se como uma política pública que pretende intervir na estruturação do espaço no qual o sistema económico está implantado e nas relações entre o funcionamento da economia e/ou da vida da população. Esta conceção é próxima das expressões anglo-saxónicas *regional planning* ou *spatial planning*, que se aplicam às políticas de desenvolvimento regional, mas se afastam das expressões *town and country planning* e *land use planning*, aplicadas, respetivamente, ao planeamento urbano e rural, e ao planeamento da transformação dos usos do solo.<sup>32</sup>

Mas em que consiste o ordenamento do território? O ordenamento do território “apresenta uma grande variabilidade de designações, conteúdos e orientações em cada país e assenta em estruturas político-administrativas muito contrastadas” (CE, 1997 *apud* Alves, 2007: 50). Apesar da diversidade de abordagens conceptuais presentes na bibliografia sobre este tema, destacam-se também convergências, que analisaremos de seguida.

### **3.1.1. Ordenamento do território como política pública**

De uma forma geral, é unânime a conceção de ordenamento do território como política pública, tanto em autores que se debruçam sobre esta temática (Lacoste, 2005; Bielza de Ory, 2008; Pereira, 2009a; Galiana e Vinuesa, 2010; Castree et al., 2013; Zoido Naranjo et al., 2013; Reimer et al., 2014, Benavente F. de Córdoba, 2014, entre muitos outros), como em diversos documentos institucionais, de que é exemplo a *Carta Europeia*

---

<sup>32</sup> No entanto, em dicionários anglo-saxónicos da especialidade, como *The Dictionary of Human Geography* (Gregory et al., Dir., 2009), a expressão *spatial planning* não foi integrada, apresentando-se a definição de *urban and regional planning* e de *rural planning*.

*do Ordenamento do Território* (1983), o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* – EDEC (1999), os *Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Espacial Sustentável do Continente Europeu* (CEMAT, 2000), o *Glossário do Desenvolvimento Territorial* (CEMAT, 2011), o *Livro Verde de Coesão Territorial* (UE, 2008) ou, no caso português, a *Lei de Bases do Ambiente* (LBA, 1987), a *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo* (LBPOTU, 1998) e a *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* (LBPPSOTU, 2014).

Em Portugal salientam-se os trabalhos de Rui Alves (2007) e de João Ferrão (2011), nos quais o ordenamento do território é explicitamente definido como uma política pública.

Como refere Jorge Gaspar, “no essencial, o ordenamento do território, enquanto domínio e prática de intervenção política, existe há milhares de anos, como o resultado de uma necessidade de adequação das comunidades ao espaço disponível” (*in* Ferrão, 2011: 10), bem como da necessidade de os Estados se afirmarem como nações, delimitando fronteiras, garantindo soberanias<sup>33</sup> – limites políticos, conquistados e mantidos por ações de ordenamento desse território, encarado como um espaço político-administrativo, como o “espaço de um país” (Merlin e Choay, 2000).

Todavia este ordenamento não se restringe aos territórios nacionais, estendendo-se a outras escalas de intervenção, pois ele é a “expressão geográfica, a execução e a coordenação da política pública” num espaço concreto (Castree *et al.*, 2013: 485).

Como política pública, o ordenamento do território é uma construção, pois a “ideia de ordenamento do território evoca a atividade reservada aos poderes públicos que, com base nas normas legais correspondentes, procuraram preservar, dinamizar e sempre racionalizar a utilização do território [como bem escasso e como bem comum (CEMAT, 2011)], não só para a sociedade que o ocupa na atualidade, mas também para as gerações futuras” (Galiana e Vinuesa, 2010: 17).

---

<sup>33</sup> A ideia de Estado-nação já foi apresentada na abordagem concetual de território.

### 3.1.2. Ordenamento do território como fator integrador

Na tentativa de se uniformizar o conceito de ordenamento do território elaborou-se, em 1983, a Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT) com a sua visão integradora. Este documento reúne consenso, sendo frequente a sua citação nas múltiplas referências ao conceito.

O ordenamento do território é aqui definido como “a expressão espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. [...] É, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspetiva interdisciplinar e integrada que visa o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto” (DGOTDU, 1983: 19).

Assim, o ordenamento do território, que inicialmente assenta na perspetiva de território como espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas, alarga horizontes, abarcando “os homens e as suas atividades, os equipamentos e os meios de comunicação que eles podem utilizar, tendo em conta os constrangimentos naturais, humanos e económicos, ou mesmo estratégicos” (Merlin e Choay, 2000: 38).

Da definição proposta neste documento retiram-se duas ilações principais:

- a. *O ordenamento do território visa a organização física do espaço* – Se como política pública, tem raízes profundas, a sua associação ao estabelecimento de uma ordem, à criação de uma situação ordenada, ao governo do território como espaço físico, é bem mais antiga (Merlin, 2002; Galiana e Vinuesa, 2010). Esta vontade de estabelecer uma “organização física do espaço” é o seu primeiro objetivo, presente explícita ou implicitamente nas variadas abordagens respeitantes à sua conceção (Bielza de Ory, 2008; Lacoste, 2005; Alves, 2007; Galiana e Viunesa, 2010; Zoido Naranjo et al., 2013; Farinós Dasi, 2014, entre outros).
- b. *O ordenamento do território é integrador e global* – Não se reduz ao “ordenamento” do espaço físico, assume-se igualmente como “a vontade e a ação pública para melhorar a localização e disposição dos factos no próprio espaço geográfico, especialmente aqueles a que atribuímos um sentido estruturante” (Aguillar, 2006:

257). Como função pública aspira a ser um coordenador interdisciplinar e transversal das políticas e decisões sectoriais com impactos espaciais, a diferentes escalas, segundo uma estratégia de conjunto (Rio Fernandes *et al.*, 2016; Reimer *et al.*, 2014).

Segundo o *Glossário do Desenvolvimento Regional*, aprovado em 2006 na 14.ª Conferência Europeia dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território, realizada em Lisboa, o ordenamento do território é concebido como um “conjunto de instrumentos utilizados pelo sector público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer”, cujas atividades “são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos ou governamentais (local, regional, nacional)” (CEMAT, 2011: 18-19), ou seja, tem como objetivo garantir a coordenação e a coerência de várias políticas públicas com incidência num mesmo território, atendendo à existência de diferentes níveis e poderes de decisão (individuais ou institucionais) que influenciam a organização desse território.

“Procurar uma abordagem mais holística que visa combinar e traduzir as políticas do sector base (económico, social, transportes, energia) numa forma espacial, reconhecendo como uma política geograficamente integrada e implementada, pode fazer a diferença para o sucesso” (Castree *et al.*, 2013: 486).

Nesta ótica, o ordenamento do território, global e integrado, concretiza-se nas diversas escalas espaciais de intervenção e nas diferentes políticas sectoriais, exigindo uma ação “conjunta” sobre as várias componentes do sistema (segundo esta perspetiva, o território deve ser olhado como um sistema, envolvendo múltiplas relações entre as atividades, pessoas, lugares e fluxos, em que qualquer mudança num deles afeta todos os outros).

### **3.1.3. Ordenamento do território como fator de utilização racional do território**

O ordenamento do território surge como uma intervenção dos seres humanos sobre o espaço com diferentes objetivos: reduzir as disparidades territoriais, apresentar soluções perante as disfunções tradicionalmente ligadas ao desenvolvimento industrial e urbano, melhorar as condições de vida.

Assim, esta política pública ocupa-se da organização física do espaço e da sua racionalização, da conciliação das especificidades dos diferentes usos que lhe são atribuídos, através de uma distribuição mais eficaz dos elementos (naturais, população, atividades económicas e sociais, etc.), das ações às quais se confere a capacidade de condicionar ou influenciar o desenvolvimento e o bem-estar dos cidadãos (Zoido Naranjo *et al.*, 2013; Farinós Dasi, 2008).

A esta utilização racional do território está subjacente a vontade de:

- a. *Desenvolver equilibradamente o território* – O ordenamento do território apresenta-se com um duplo objetivo, inicialmente exigido pela industrialização ocorrida no período pós-Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço (Bielza de Ory, 2008; Galiana e Vinuesa, 2010), e está consagrado na *Carta Europeia de Ordenamento do Território* (1983). Contudo, este documento vai mais longe, propondo quer o desenvolvimento territorial equilibrado, quer o “ordenamento sustentável dos usos do solo”.

Esta preocupação com os desequilíbrios regionais constitui um alerta para o desenvolvimento a diferentes velocidades de cada região, havendo as “hegemónicas”, mais fortes em recursos naturais, históricos, infraestruturais, socioeconómicos, entre outros, com maior capacidade para captar investimentos públicos e privados e as “periféricas”, menos atrativas, ou até “repulsivas”.<sup>34</sup>

O território é assim encarado como uma “fonte de recursos” (Ferrão, 1999) fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade que aí vive, impondo que seja encarado de uma “forma criativa”, principalmente nas regiões/áreas menos favorecidas. Deste modo, a sua sobrevivência, passa pela valorização não só das tradicionais atividades económicas, mas especialmente dos recursos endógenos (o capital territorial e os ativos territoriais<sup>35</sup>) que lhes garantam a “diferenciação” e lhes confirmem competitividade em relação a outras áreas

---

<sup>34</sup> Porém, ao longo da história há sempre regiões hegemónicas que num determinado período entram em declínio e regiões menos desenvolvidas que conseguem emergir através de percursos positivos.

<sup>35</sup> O esclarecimento concetual de capital territorial e de ativo territorial foi exposto no subponto 2.5. Território como fonte de recursos.

(Camagni, 2008; Davoudi *et al.*, 2008; López Trigal, 2013; Rio Fernandes *et al.*, 2016).

- b. *Salvaguardar o bem-estar e a qualidade de vida das populações* – Várias abordagens conceptuais – Galiana e Vinuesa (2010), Zoido Naranjo *et al.* (2013), Farinós Dasi (2008) - assumem que o “homem e o bem-estar, bem como a sua interação com o ambiente, estão no centro das preocupações do ordenamento do território, que tem por objetivo proporcionar a cada indivíduo uma qualidade de vida que assegure o desenvolvimento da sua personalidade num ambiente planeado à escala humana” (DGOTDU, 1983: 9).

Tem como intuito de melhorar a qualidade de vida e o bem-estar das populações assegurando equidade no acesso a bens e serviços públicos (saúde, educação, etc.), equipamentos, infraestruturas e conhecimento; de promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente; e garantir a utilização racional do território (Zoido Naranjo *et al.*, 2013).

- c. *Assegurar um desenvolvimento sustentável*<sup>36</sup> – A crise petrolífera e económica dos anos 70 do século XX, e a consequente consciencialização de que os recursos são esgotáveis, levaram a que o debate público e as políticas territoriais acolhessem termos como “ambiente” e “sustentabilidade”. A partir de então, a questão ambiental ganha corpo e relevância, assistindo-se a uma “crescente convergência de conceções e práticas neste domínio em países com culturas institucionais e políticas distintas” (Ferrão e Mourato, 2010: 15), e a própria Comunidade Económica Europeia define uma política comunitária referente ao ambiente.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> O desenvolvimento territorial sustentável é o principal objetivo dos *Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu*, os quais identificam quatro dimensões de sustentabilidade territorial: sustentabilidade económica, social, ambiental e cultural.

<sup>37</sup> Apesar do ordenamento do território não constituir uma competência formal da Comunidade Económica Europeia (Ferrão e Mourato, 2010).

Até meados da década de 1970 expressões como “desenvolvimento sustentável” e “crescimento económico” surgem como antagónicas. A partir do *Relatório Brundtland* de 1987, intitulado *Our Common Future*, a oposição entre elas esbate-se, considerando-se que o ordenamento do território tem “como objetivo organizar a distribuição de usos e funções no espaço e no tempo, como contributo para o desenvolvimento integrado e sustentado das comunidades humanas” (Cancela d’Abreu, 2007: 73). Tal exige uma gestão responsável dos recursos naturais e uma proteção do ambiente, partindo da premissa de que o território é um bem de todos, mas um recurso escasso, submetendo-se a um processo de escolha (e de prioridades) entre diferentes alternativas.

Mas se a conceção de “ordenamento do território tem subjacente a noção de sustentabilidade, pois pressupõe a atribuição do melhor uso a cada parcela do território, este ‘melhor uso’ implica a ponderação das capacidades de utilização dos recursos, bem como a identificação das condicionantes e das potencialidades” (Pereira e Ventura, 2004: 3).

Neste contexto, o ordenamento do território é essencialmente uma tarefa do Estado e dos poderes públicos que têm como fim fomentar o desenvolvimento sustentável. Esta visão exige a consciencialização em relação ao respeito pelos valores naturais, patrimoniais e culturais do território, de forma a garantir um uso e uma gestão mais equilibrados dos recursos disponíveis, ou seja, um ordenamento do território sustentável.

- d. *Prospetivo* – Mas um “desenvolvimento equilibrado” (DGOTDU, 1983) e sustentado do território exige uma visão prospetiva “expressa no objetivo de conseguir um ordenamento e uma utilização racional [desse território] a partir de critérios de igualdade, eficiência e sustentabilidade” (Galiana e Vinuesa, 2010: 17).

Sendo o território um espaço vivido, com uma cultura própria, identitário, produto das vivências passadas e presentes, impõe-se um conhecimento da realidade sócio-territorial, dos modos de vida, das ideias ou intenções para utilizações e transformações futuras pelos atores que aí interagem. Neste sentido, Alves (2007: 48) considera que no ordenamento do território “estão implícitas duas visões. Uma

*retrospectiva* – conhecimentos atuais e sua evolução; e fatores ideológicos, políticos, económicos, sociais e tecnológicos que a influenciaram; e outra *prospetiva* – a sua evolução futura, com base nos conhecimentos atuais dos fatores que hoje a influenciam e a pesquisa dos que, no futuro, poderão vir a influenciá-la.”

Apesar de ancorado no presente e perspectivando o “futuro próximo”, o ordenamento do território não pode descurar o passado (através do qual se poderá compreender a organização do espaço), na medida em que a *prospetiva* se apoia num conhecimento da história de forma a estar de “sobreaviso” perante as inevitáveis inovações e mudanças que vão surgindo, de maneira a controlar e regular as atividades do presente, mas com uma orientação estratégica que promova mudanças que de outra forma não ocorreriam (Merlin, 2002; Othengrafen, 2012). Ou seja, mediante a conceção de futuros desejados, identificar os caminhos que levem a esses futuros. Como refere Watson (2013: 23), “todo o planeamento envolve imaginação e especulação sobre o futuro, uma vez que existe um atraso de tempo inevitável entre a conceção do plano e a sua execução e um período ainda mais longo durante o qual o plano tem efeitos, particularmente quando o plano envolve infraestruturas e áreas construídas”.

- e. *Assentar numa responsabilidade partilhada* – Com a democratização das sociedades ocidentais, e em particular a partir da década de 1980, o Estado, que tradicionalmente assumia a “governança do(s) território(s), de modo mais ou menos centralizado e normativo, estando o poder referenciado a uma determinada estrutura administrativa de base territorial” (Pereira, 2009b: 94), passa a ter um papel mais secundário, mas não menos importante, desregulando-se e flexibilizando-se, chamando a si, agora, outros *stakeholders* que antes não eram considerados. Assiste-se à descentralização do poder político, com a criação de estruturas regionais e locais, e consequente redefinição das competências estatais, à gradual desconcentração de serviços e ao fortalecimento da sectorialização (especialização) ao nível central.

Apela-se à participação das populações, procurando-se valorizar a ação coletiva e desenvolver instrumentos e estratégias de governação que sejam reconhecidos



por todos e que garantam a satisfação das necessidades e das aspirações da globalidade dos indivíduos, sem pôr em causa o interesse coletivo (Healey, 2007). Exige-se uma “coordenação, concertação, contratualização e parceria – que abrange intervenções e decisões sobre o território de diferentes políticas sectoriais [de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas sectoriais com incidência na organização do território], níveis de poder e de iniciativa pública ou privada” (Alves, 2007: 53).

De acordo com esta reorganização do poder político (ampliação das estruturas desconcentradas e descentralizadas) e as conseqüentes exigências ao nível da coordenação vertical e horizontal dos procedimentos dos diversos níveis da administração pública, impõe-se uma efetiva “descentralização, autonomia administrativa e subsidiariedade” com vista à criação de diferentes níveis de poder e de administração do território, dotando-os de atribuições, competências e de meios de intervenção próprios que promovam decisões aos níveis mais adequados, com vista, sempre que possível, a acautelar o interesse dos cidadãos (Alves, 2007; DGOTDU, 1983).

Emerge um novo conceito – a governança territorial – assente na cooperação e na coordenação, vertical e horizontal, entre os diversos atores de um determinado território, com novos modelos e objetivos, inerente “à reestruturação do papel do Estado e à incorporação de um conjunto de princípios e valores associados à abertura, coerência, eficácia, participação e responsabilização dos diferentes grupos de atores envolvidos no desenho e (sobretudo) na concretização das políticas públicas e dos seus instrumentos de operacionalização ou regulação” (Chamusca, 2013: 51).

Segundo Davoudi *et al.* (2008: 35), “governança é a capacidade de os atores públicos e privados construírem um consenso organizacional envolvendo diferentes atores, a fim de definirem objetivos e tarefas comuns; acordarem o contributo de cada parceiro para atingir os objetivos previamente definidos; definirem uma visão comum para o futuro do seu território”.

A sociedade civil é chamada a participar nas decisões das quais antes estava afastada, o que faz aumentar o número de atores que “gerem” o território,

passando o Estado a assumir gradualmente o papel de mediador dos conflitos de interesses, frequentemente divergentes. Mas o envolvimento cada vez mais expressivo dos múltiplos *stakeholders* nos processos de decisão (sejam eles representativos de interesses do Estado, económicos ou da sociedade civil – coletiva ou individualmente) exige a conceção de mecanismos e estruturas que promovam a participação das populações e seus representantes nas decisões que lhes dizem respeito.

“A maior importância dos mecanismos de governança no contexto das políticas de ordenamento do território reflete quer uma visão mais estratégica e colaborativa dessas políticas quer a consagração da governança territorial como um elemento essencial de modelos de governação que pressupõem uma maior cooperação entre atores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como sectorial” (Ferrão, 2010a: 134). Desta forma, assume-se uma responsabilidade partilhada do ordenamento do território.

Contudo, Pereira (2013) alerta para o facto de a governança ter “riscos”, já que, frequentemente, o excessivo peso dos interesses privados pode gerar desequilíbrios entre as várias forças nos processos de decisão, comprometendo, em última instância, o interesse coletivo. A sua salvaguarda pressupõe a permanente presença do Estado, apesar de muitas vezes este último ficar refém de interesses privados (nacionais ou internacionais), de interesses de outros Estados ou de instituições mais fortes, que condicionam o seu poder de atuação.

Em modo de conclusão, enquanto bem comum e recurso cada vez mais escasso, o território exige uma gestão ponderada e participada, envolvendo todos os atores, em especial aqueles que têm uma influência decisiva nas suas dinâmicas ou que por estas mais são afetados.

Segundo a conceção integradora de ordenamento de território que privilegia a conexão entre o político, o económico e o sociocultural, o território é o reflexo da crescente capacidade de os seres humanos transformarem a natureza e os diferentes espaços.

## 3.2. Ordenamento do território como política pública: análise retrospectiva

---

### 3.2.1. Do século XIX à década de 1970

Durante o século XIX e ao longo das primeiras décadas do século XX, o ordenamento do território, sob a influência do pensamento moderno (racionalista e positivista), associa-se sobretudo ao ordenamento das cidades como resposta ao seu crescimento rápido e desorganizado provocado pelos intensos fluxos migratórios inerentes ao processo de industrialização.

A falta de salubridade nas áreas urbanas e as consequências daí decorrentes para a saúde pública (epidemias) estimulam a necessidade de definição de modelos de organização do crescimento urbano, de que é exemplo a obra *To-Morrow*, do britânico Ebenezer Howard, publicada em 1898, onde a “cidade jardim”<sup>38</sup> é apresentada como solução para os problemas urbanos que se vinham a intensificar.

Se antes da industrialização a intervenção pública era inexistente no desenvolvimento físico da cidade, com a revolução industrial assiste-se a uma profunda alteração da organização do espaço (Claval, 1982; Choay, 2005; Benavente F. de Córdoba, 2014).

Nos anos 1920 e 1930 a necessidade de controlar e limitar o crescimento das cidades exige a realização do que se podem considerar práticas de ordenamento do território, que, segundo Galiana e Vinuesa (2010), encaram o desenvolvimento urbano numa perspetiva territorial, implicando, por um lado, que a área espacial sujeita a esse ordenamento fosse além da urbana, e, por outro, que se considerassem de forma integrada os elementos ambientais e funcionais (económicos e sociais) que fazem parte desse território.

Na linha destas práticas nasce um outro movimento no âmbito do ordenamento do território – o planeamento regional – assente no conceito de “região natural” desenvolvido pela Geografia francesa e pelo escocês Patrick Geddes.<sup>39</sup> Esse movimento defende que o

---

<sup>38</sup> A cidade jardim é um modelo urbano-territorial de desconcentração do crescimento urbano, mediante a construção de cinturões de solo rural e a criação de núcleos satélites localizados para além desse território.

<sup>39</sup> Patrick Geddes contacta com o conceito geográfico de “região” através de Elisée Reclus e de Paul Vidal de La Blache. Biólogo de formação, tornou-se conhecido como o “pai do planeamento urbano” (*town planning*),

ordenamento do território deve começar pelo levantamento dos recursos da região natural, ou seja, que é necessário recorrer a uma pesquisa global prévia. Este autor propõe como resolução para os “conflitos” entre a cidade e o campo o diagrama *Valley Section*, publicado em 1909 (Davoudi e Strange, 2009; Hall, 2002) e o conceito de “cidade jardim”.

A proposta teórica de Gueddes tencionava não só conhecer, utilizar e potenciar a relação entre a cidade e as especificidades dos territórios envolventes, como também identificar a natureza e as características físicas, económicas, sociais, históricas e culturais da unidade territorial “região”, tendo em conta o papel dos seus núcleos urbanos. Visando a contenção do crescimento das grandes cidades, o ordenamento numa perspetiva de conjunto continua presente (uso dos recursos naturais, distribuição das atividades e da população, disposição de infraestruturas e equipamentos), sendo a unidade de referência a “região”.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e o consequente forte crescimento urbano e económico, e após a crise económica de 1929, que gera um crescente interesse político pelos problemas resultantes da relação espaço-sociedade, emerge o modelo fordista/keynesiano (em reação à crise do liberalismo<sup>40</sup>), segundo o qual a ação do Estado passa a basear-se numa administração pública central forte, atuando como um agente regulador por excelência, consolidando “o seu papel no desenvolvimento de políticas públicas, nomeadamente daquelas com incidência direta na organização dos territórios, constituindo-se o planeamento territorial como um instrumento de suporte à ação pública” (Pereira, 2009a: 817).

No período pós-Segunda Guerra Mundial, os governos começam a preocupar-se com a forma de garantir a integração social no planeamento físico, de proceder com rigor científico na abordagem do planeamento, bem como em aplicar medidas cujo intuito

---

como um dos precursores do planeamento regional, como o criador dos termos “cidade mundial” e “conurbação”.

<sup>40</sup> John M. Keynes é um acérrimo crítico do liberalismo clássico, defende o investimento direto do Estado na economia com vista à promoção do emprego e como forma de proporcionar o *welfare state*, ou seja, facultar aos trabalhadores serviços públicos, como a saúde e a educação gratuita. Mais tarde, esta ideia de *welfare state* influenciará o papel atribuído ao ordenamento do território.

principal era corrigir as tendências de centralização e/ou de concentração que normalmente acompanham os processos de urbanização.

Neste período identificam-se as primeiras práticas de ordenamento do território que associam a planificação económica e a planificação física<sup>41</sup>, das quais são exemplo a promulgação, no Reino Unido, do *Town and Country Planning Act* em 1947.

No mesmo ano, com o diretor do Centro de Síntese Regional da Delegação Geral de Equipamento Nacional, Jean-François Gravier<sup>42</sup>, o Estado francês adota um plano económico e social associado à necessidade de criação de medidas que contrariassem a concentração das atividades industriais nas regiões mais ricas do país. Este modelo de desenvolvimento baseia-se no combate à desigualdade social e económica, sob a influência dos objetivos estabelecidos na política de descentralização industrial já anteriormente adotada.

Ainda em França, o ordenamento do território começa a afirmar-se como política pública com a elaboração do II Plano Económico (1954-1957) e com a publicação de legislação que, a partir de 1955, serve de base jurídica à política de ordenamento do território. Nesta década, a expressão “ordenamento do território” (*aménagement du territoire*) é utilizada pela primeira vez, e de uma forma oficial, pelo ministro da Reconstrução e do Urbanismo, Claudius Petit. Porém, só na década seguinte, com a criação da DATAR (*Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régional*), o ordenamento do território é assumido como uma política pública.

A expressão francesa “*aménagement du territoire*” e a anglo-saxónica “*town and country planning*” começam a ganhar notoriedade. Segundo Bielza de Ory (2008), a terminologia britânica revelava já, desde os anos 1940, um vislumbre do ordenamento do

---

<sup>41</sup> Segundo Térán, “uma planificação económica sem referência física pode criar problemas inconvenientes na sua repercussão sobre o espaço geográfico real; um planeamento físico sem vinculação alguma com medidas económicas pode não passar de um belo desenho ou de um exercício ilusório sem utilidade” (1999: 20 *apud* Galiana e Vinuesa, 2010: 23).

<sup>42</sup> Com a sua obra “Paris e o deserto francês”, publicada em 1947, Gravier propõe a descentralização administrativa e a desconcentração espacial da população e das atividades económicas, especialmente da indústria, para contrariar o desequilíbrio entre a Grande Paris e a fragilidade urbano-económica que caracterizava o restante território nacional.

território num duplo objetivo: a regulamentação do uso do solo e o desenvolvimento urbano.

A procura de respostas racionais, em se pretende incorporar diferentes características e aspetos de uma forma conjunta, é um reflexo da preponderância do pensamento moderno (racional e positivista) na vontade de regular os vários aspetos da vida social.

As práticas de ordenamento do território sob a influência do paradigma positivista (Davoudi e Strange, 2009)<sup>43</sup> sustentam-se na objetividade e nos instrumentos de medição nas pesquisas científicas pautadas pela leitura espacial denominada *land use planning*.

Esta influência tem a sua génese ainda no final do século XIX, com as análises quantitativas realizadas por Charles Booth através da recolha de dados, classificação dos espaços, planeamento por zonamento e levantamento de dados sobre os problemas sociais da cidade de Londres, prolongando-se por décadas e atingindo o seu auge na década de 1960 e primeira metade da de 1970, quando o Reino Unido formula os seus primeiros *structure plans* e *sub-regional studies*. Durante este período, a planificação racional abrangente passa a dominar o horizonte do planeador, baseada no poder incontestável da ciência, que a mune de prestígio, passando o planeador a ser um técnico conhecedor do método (Benavente F. de Córdoba, 2014).

Segundo Taylor (2006), o paradigma positivista sustenta-se em duas correntes – substantiva e processual. A corrente substantiva (que atinge o seu auge na década de 1960 e primeira metade da de 1970) é caracterizada pelos seguintes aspetos:

- Assenta nos princípios da racionalidade científica e na organização racional do território, tendo por base o plano físico, de médio/ longo prazo, materializado num zonamento da ocupação do uso do solo e em índices urbanísticos (Davoudi e Strange, 2009; Ferrão, 2011); na linearidade dos processos, sendo o território concebido como estático – inexistindo mecanismos de flexibilização -, menosprezando-se o modo como o caminho é

---

<sup>43</sup> Davoudi e Strange (2009) apresentam uma análise do processo de transição das práticas do ordenamento do território no tempo. Analisam o paradigma positivista e a sua influência nas ciências sociais, mais especificamente na geografia e nas práticas de planeamento na perspetiva do *land use planning*.

percorrido); e num futuro previsível, sendo passível de ser planeado e capaz de ser controlado através das escolhas e decisões humanas efetuadas no presente (no território que se vai planear toda a informação relevante é sistematizada, analisada e projetada nesse futuro previsível).

- Concebe o ordenamento do território na perspetiva do *land use planning*, incorporando “uma proposta de como o solo deve ser usado de acordo com uma política de expansão e reestruturação consideradas no futuro” (Albrecht *et al.*, 2004: 744).

- Desdobra-se em duas subcorrentes: o planeamento como exercício de desenho do espaço (à escala urbana ou intraurbana) – o planeamento físico, regulador do uso e transformação do solo; o planeamento como instrumento de análise e controlo de sistemas territoriais (à escala supra-urbana ou regional) – racionalização da estrutura e das ligações funcionais que constituem o território (McLoughlin, 1971).

A corrente processual (que se desenvolve a partir da década de 1960) é definida pelas seguintes características:

- Foca-se no modo de planear, passando-se a valorizar o processo pelo qual os objetivos devem ser atingidos, em detrimento da apresentação final desejável. O planeamento é agora dominado pela Teoria Geral dos Sistemas, encarando-se as cidades segundo uma visão sistémica, e pela Teoria da Decisão, ou seja, a perceção do planeamento como um processo relacional nas tomadas de decisão (Chadwick, 1966; McLoughlin<sup>44</sup>, 1971).

- Como contraposição aos modelos quantitativos, “a Teoria Geral dos Sistemas, associada às metodologias quantitativas e da Investigação Operacional, encontrava então na organização do território um laboratório para a aplicação de modelos, assentes, na maioria dos casos, em princípios de racionalidade económica” (Alves, 2007: 37).<sup>45</sup>

Sob a prevalência do positivismo assiste-se a uma intervenção hegemónica do Estado

---

<sup>44</sup> Nesta linha de pensamento, este autor publica, em 1969, o livro “*Urban and Regional Planning: a System Approach*”.

<sup>45</sup> Ainda segundo este autor (2007: 37), “as abordagens mais recentes não rejeitam a visão sistémica, mas conferem maior realce à sua complexidade, com maior incidência nas relações humanas e sociais, na sua historicidade, no espaço vivido, nos fatores políticos e, mais recentemente, nos aspetos ecológicos e ambientais”.

– centralizadora, não flexível, focada especialmente nas técnicas de mapeamento – tornando-se os mapas importantes instrumentos de trabalho.

O ordenamento do território, influenciado por este paradigma e pela perspectiva de *land use planning*, resulta da capacidade que o Estado tem de pensar como o solo deve ser utilizado, no sentido de lhe atribuir usos e funções (Albrechts, 2004; Alves, 2013).

Assim, de acordo com esta perspectiva, o ordenamento do território “corresponde, no essencial, a um exercício técnico com objetivos políticos (definição e garantia da prossecução do interesse público, superação de falhas de mercado), tendo-se revelado particularmente adequado e eficaz no quadro da afirmação do projeto ‘moderno’ de Estado, sociedade e economia” (Ferrão, 2011: 39).

Com os dois grandes objetivos de combater os desequilíbrios regionais e melhorar os indicadores do crescimento, o ordenamento do território encontra apoio no modelo de desenvolvimento espacial “funcionalista”, baseado numa perspectiva mais economicista do conceito, na medida em que os temas ligados à economia e à desconcentração das atividades económicas (principalmente as industriais) estão no centro das suas atenções.

Este modelo emerge no início do século XX, atingindo o seu expoente máximo aquando da aprovação da Carta de Atenas, em 1933, da responsabilidade do Movimento Moderno, de que Le Corbusier constituía uma grande referência. Também denominado de “progressista” ou “racionalista”, vigora de forma prevaiente na Europa até à década de 1960.

Do ponto de vista do planeamento urbano, as duas guerras mundiais contribuíram para a sua longevidade, já que esta perspectiva assumia as necessidades humanas (habitação, emprego, mobilidades) como preocupação central no planeamento de uma cidade.

Os objetivos deste modelo são combater esses desequilíbrios regionais, através da criação de “polos de crescimento” (François Perroux<sup>46</sup>, 1955); resolver os problemas gerados por essas disparidades regionais, tanto em termos económicos como sociais; e

---

<sup>46</sup> Perroux (1955), autor desta teoria, publicou diversas obras das quais se destaca *La notion de pôle de croissance*.



contrariar os desequilíbrios dos centros urbanos que eram cada vez maiores – as metrópoles.

Pretende-se a valorização do território, por um lado, e o desenvolvimento, por outro, mas sobretudo numa perspetiva económica.

Em suma, neste terceiro quartel do século XX o ordenamento do território está mais vocacionado “para a correção dos desequilíbrios socioeconómicos [que cada país apresenta] do que para o ordenamento dos usos do solo e suas repercussões ambientais” (Bielza de Ory, 2008: 11). Em consequência, e segundo este autor, neste período o ordenamento do território apresenta-se de diversas formas, quer na sua conceção, quer na sua denominação e conteúdo, consoante as necessidades de cada país e as respostas políticas apresentadas como solução<sup>47</sup>.

Também é nesta época, assente na conceção de Estado como salvaguarda do interesse público, que o ordenamento do território se associa à evolução do *welfare state* ou Estado-providência, como uma política, sob formas “tecnocráticas e hierárquicas, aplicadas pelos governos centrais dos Estados nacionais” (Galiana e Vinuesa, 2010: 39), e como uma técnica administrativa. O Estado passa a desempenhar um importante papel na intervenção assistencial junto da população mais desfavorecida e dos territórios mais carenciados; e a intervir na esfera privada da sociedade com o intuito de garantir as suas exigências essenciais. Assiste-se à substituição do termo “crescimento” pelo de “desenvolvimento” (que assume maior destaque na década de 1970), na medida em que o desenvolvimento implica crescimento, mas também aumento dos salários, reforço dos níveis de redistribuição social e melhoria do bem-estar dos cidadãos.

Em síntese, como referem Pato *et al.* (2013: 27), predominam as “políticas keynesianas assentes no papel de um Estado interventivo, na vida económica, com o objetivo principal de conduzir a um regime de pleno emprego: consolidam-se os direitos humanos, promove-

---

<sup>47</sup> Segundo Campos e Ferrão (2015), sob a influência da política regional francesa (*aménagement du territoire*), é elaborado o III Plano de Fomento (1968-1973) onde pela primeira vez se propõe combater as assimetrias territoriais existentes através do reequilíbrio da rede urbana e do reordenamento da localização da atividade industriais. Posteriormente, é elaborado o IV Plano de Fomento (1974-1979) onde, pela primeira vez, surge de uma forma explícita o ordenamento do território como principal objetivo associado à correção dos desequilíbrios regionais. Este Plano não é posto em prática, pois o regime político cai após a revolução do 25 de abril de 1974.

se a discriminação positiva através da melhoria dos serviços sociais e, de maneira particular, da infra-estruturação dos territórios, especialmente os mais carenciados”. É o auge da intervenção pública, onde os “planeadores” eram os “guardiões do interesse público” (Hall, 2002: 324). Domina uma cultura de ordenamento do território caracterizada pelos princípios do paradigma moderno.

### **3.2.2. Das duas últimas décadas do século XX à atualidade**

Com a crise económica de 1973 e consequente crise do modelo fordista-keynesiano, o ordenamento do território como uma política e uma técnica ao serviço da atividade de regulação económica do Estado entra em retração. O otimismo anterior contrasta agora com a desconfiança por parte dos mercados e o modelo racionalista e positivista é posto em causa pelo determinismo excessivo e pouca flexibilidade que o caracterizam, pela incapacidade de ponderar a diversidade de valores e de interesses (destacando-se, cada vez mais, os interesses económicos), e por considerar o processo racional como a única forma de planeamento.

Com a quebra da capacidade de investimento por parte do Estado, em consequência da cada vez maior dificuldade em reunir os recursos públicos necessários para fazer face à despesa pública, assiste-se ao declínio do *welfare state* como modelo de intervenção pública e, simultaneamente, à conquista de protagonismo do pós-fordismo em detrimento do fordismo (Frade, 1999; Pereira, 2009a).

Inicia-se uma mudança de paradigma que se refletirá no ordenamento do território com o surgimento do modelo territorialista de “desenvolvimento endógeno, assente na valorização dos recursos locais” (Pereira, 2013: 44) e com a disseminação de influências transnacionais.

Na verdade, o modelo territorialista foi aceite de forma pouco consensual, na medida em que “a diversidade de soluções, vista como um trunfo pelos seus defensores, era uma das limitações acentuada pelos críticos, que lhe atribuíam crescimento zero por falta de escala, inconsistência/incoerência entre projetos, debilidade dos atores intervenientes”.

[...] Baseada na escala local e nos seus recursos, (depressa) perdeu influência com a ascensão do modelo neoliberal a partir dos anos oitenta” (Pereira, 2013: 54).

Com a queda do muro de Berlim (1989) e a dissolução da URSS (1991), a influência do marxismo decresceu tanto na academia como enquanto corrente política. Neste contexto, a década de 1990 é marcada pela expansão da corrente pós-estruturalista e da política económica do neoliberalismo. Com os processos de globalização e de liberalização das fronteiras entre os mercados nacionais e internacionais, propicia-se a difusão do neoliberalismo pós-fordista – privilegiando-se a desregulamentação e a privatização a favor da competitividade territorial, começando-se a valorizar as especificidades territoriais – da qual já se sentem alguns sinais no final da década de 1960, inícios da de 1970, mas com maior influência na década seguinte<sup>48</sup> (Chamusca, 2013; Ferrão, 2013).

A razão da célere disseminação da sua influência prende-se com o facto de se assistir a grandes alterações dos princípios de organização política e económica ao nível mundial (Chamusca, 2013). Por um lado, com a globalização e o aumento da produção por parte do Japão e dos países da Europa Ocidental (assistindo-se a uma modernização tecnológica e à generalização de uma produção a preços mais competitivos, que pressionam a procura ao nível mundial), é cada vez mais evidente a incapacidade de o fordismo e o *keynesianismo* conterem as contradições inerentes ao capitalismo. Por outro, como já foi referido, na década de 1980, com a subida ao poder de Ronald Reagan (Estados Unidos da América) e de Margaret Thatcher (Reino Unido), inicia-se um longo processo de estruturação ideológica de carácter neoliberal (caracterizada pela defesa do mercado livre, regulação estatal mínima e oposição aos sistemas de proteção social).

O conceito de competitividade associa-se tanto ao crescimento das oportunidades de emprego, como à capacidade que um Estado tem para manter as suas responsabilidades ao nível internacional.

---

<sup>48</sup> Este conceito surge na administração de Ronald Reagan. Partindo da sua conceção associada ao tecido empresarial, a *President's Commission on Competitiveness* (1984) apresenta uma nova abordagem – *competitividade da nação* – encarada como o grau em que ela consegue, em condições de mercado livre e justo, produzir bens e serviços capazes de superar os mercados internacionais e, promover, em simultâneo, o aumento do rendimento real dos cidadãos.

Já na década de 1990, no *Relatório sobre a Competitividade Europeia* (2000), a economia é considerada competitiva se a população a ela afeta beneficiar de elevados padrões de vida, bem como de um melhor nível de emprego, numa perspetiva sustentável.

Por último, estas mudanças que afetam a economia mundial e política, em especial a partir dos anos 1970, fazem com que o Estado se transforme progressivamente de “herói” em “vilão” e seja forçado a redefinir estratégias e princípios orientadores da governação. Este processo é marcado pela transição de um modelo fordista-keynesiano para um modelo pós-fordista mais flexível (Bielza de Ory, 2008; Chamusca, 2013).

As ideias neoliberais defendem a valorização do mercado e do sector privado como fator de criação de riqueza e de emprego em prejuízo do interesse público, reservando ao Estado o papel de coordenação e de estímulo. A vertente social do planeamento é subalternizada.

Neste contexto, o planeador é um facilitador e promotor do melhor funcionamento dos mecanismos do mercado e um assessor que clarifica as alternativas mais adequadas para o desenvolvimento económico (Benavente F. de Córdoba, 2014).

Contudo, nas décadas seguintes a situação inverte-se parcialmente. O ordenamento do território recupera uma posição de algum destaque, na medida em que, agora, na sua concetualização está implícito o crescimento territorialmente equilibrado. No Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC, 1999), esta definição é aceite pelos estados membros da União Europeia, favorecendo-se a integração da componente territorial nas políticas sectoriais da União Europeia e reforçando-se essa componente nas políticas de cada país. Este documento apresenta, como objetivos das políticas comunitárias, a coesão económica e territorial, a competitividade equilibrada do território europeu (com o conceito de competitividade como âncora) e o desenvolvimento sustentável. As linhas de orientação subjacentes a estes objetivos expressam três princípios: o desenvolvimento espacial policêntrico<sup>49</sup> e uma nova relação cidade-campo; a

---

<sup>49</sup> É o conceito de policentrismo interpretado a diferentes escalas: i) à escala europeia, em resultado da necessidade de definir centros alternativos ao território do centro da Europa; ii) à escala nacional e regional, correspondendo à criação de uma rede de cidades alternativas aos grandes centros urbanos, em territórios não metropolitanos, onde o reforço da rede complementar de cidades de pequena e média dimensão é fundamental para a integração dos espaços envolventes; iii) à escala das relações urbano-rurais, assenta num

equidade no acesso às infraestruturas e ao conhecimento; e a gestão prudente do património natural e cultural.

Ao nível das políticas de ordenamento do território, desde a década de 1980 que se assiste à passagem, mesmo que lenta, do *land use planning* (conceção de ordenamento do território associada à regulação da transformação do uso do solo, com um Estado centralizador e controlador nas intervenções de natureza física e administrativa que lhe são inerentes) para o *spatial planning*, embora, na maioria dos casos, coexistam ambas as perspetivas.

Sob a ótica do paradigma neomoderno, o ordenamento do território assume uma visão mais estratégica, prospetiva, integrada e colaborativa/partilhada, que encara o espaço como culturalmente produzido (Ferrão, 2011; Davoudi e Strange, 2009); considera o indivíduo fundamental na construção do território; redimensiona as instâncias deliberativas, passando a considerar esses novos atores; coordena as diferentes políticas de base territorial e sectorial em torno de uma agenda comum de natureza prospetiva; e partilha o processo de gestão territorial com a diversidade de “novos” atores (através de novas metodologias de participação, como o planeamento participado, colaborativo e deliberativo, bem como o exercício do contraditório), assumindo a comunidade técnico-profissional o papel de facilitadora, moderadora e mediadora desse processo (Ferrão, 2011; Alves, 2013).

Esta conceção de ordenamento do território assenta na gradual preponderância de uma governança multinível facilitadora da ação pública e privada, num Estado pós-estruturalista ou pós-moderno, que lentamente foi assumindo o papel de mediador de conflitos e interesses, face a um Estado moderno, um “Estado de Direito”, de cunho positivista, associado ao *land use planning*.

Se nos Estados Unidos da América da década de 1970 esta visão estratégica do ordenamento do território começa a despertar interesse por parte dos governantes, a sua

---

quadro de complementaridade funcional e territorial de forma a integrar os espaços rurais, nomeadamente os localizados em territórios de baixa densidade.

influência amplia-se na década seguinte, tanto em território norte-americano como em espaço europeu (Albrechts, 2006 e 2008).

É a reação da sociedade civil, representada pelos vários grupos de interesses, às políticas neoliberais da década de 1980 e ao Estado centralizador, que contribui para uma alteração do seu papel passivo – como mera fornecedora de informação – para, gradualmente, assumir uma postura de maior participação e afirmação, isto é, o papel de interveniente direto na definição das ações territoriais.

Associado a estes novos conceitos – desenvolvimento sustentável, competitividade e governança – o ordenamento do território “traduz uma vontade de integração e coordenação interdisciplinar e de cooperação entre as autoridades envolvidas” (DGOTDU, 1983: 12).

Ao longo do século XX e até à atualidade, a conceção de ordenamento do território evoluiu de uma perspetiva mais economicista para uma perspetiva mais integrada, onde a componente ambiental foi ganhando destaque. Mesmo com a retração do mercado, em consequência da crise financeira e económica iniciada em meados da primeira década do presente século, a intervenção pública destaca-se no combate à recessão e ao relançamento da economia, agora com a “missão” de encontrar modelos potenciadores de desenvolvimento em diferentes contextos socioeconómicos.

### **3.3. Síntese**

---

O capítulo 3 propõe uma análise diferenciadora sobre o ordenamento do território, elaborando-se, no primeiro subponto, um estudo sobre a sua concetualização.

O ordenamento do território (seção 3.1.) como política pública é encarado como um fator integrador, visando a organização física do espaço, assente numa coordenação das diferentes políticas com incidência num mesmo território, considerando os distintos níveis administrativos e de decisão.

Na generalidade das abordagens conceptuais está expressa a ideia de ordenamento do território como um conjunto de medidas promotoras de um desenvolvimento equilibrado do território, que impulsionam o bem-estar e a qualidade de vida das populações, enquanto gerem esse recurso escasso, esse bem comum a que todos devem ter acesso, de uma forma sustentável. Estas medidas configuram uma visão estratégica sobre o futuro do território e uma forma inovadora de governação - a governança territorial - que exige do Estado uma nova postura.

Enquanto bem comum e recurso cada vez mais escasso, o território exige uma gestão ponderada e participada, envolvendo todos os atores, em especial aqueles que têm uma influência decisiva nas suas dinâmicas ou que por elas são mais afetados. À função fundadora (de regulação) - *land use planning* associa-se, assim, uma nova componente, o *spatial planning*.

Na secção 3.2, expõe-se uma análise retrospectiva do conceito de ordenamento do território.<sup>50</sup> Ferrão (2011) apresenta uma caracterização esquemática dos vários subsistemas de cultura com interferências nas políticas de ordenamento do território, onde se inclui a *cultura de ordenamento do território* dividido em dois períodos temporais: antes e depois da crise económica de 1973. Até à década de 1970 a política de ordenamento do território, sob a prevalência do paradigma moderno, visava a regulação do uso do solo, *land use planning*, sob a alçada do Estado (único interventor), apresentando-se o plano como um instrumento rígido. Era a visão técnico-racional do ordenamento do território. Após a crise económica de 1973, com o paradigma neoliberal e posteriormente com o neomoderno, nas políticas de gestão territorial muda-se a forma de encarar o território, bem como o processo do seu ordenamento enquanto política pública:

- no primeiro caso, prevalece uma visão estratégico-competitiva, onde se favorece a competitividade territorial, assumindo o “lugar” um valor que exige do Estado o papel de facilitador e interveniente apelativo para os atores privados (especialmente os económicos);

---

<sup>50</sup> Relativamente ao território nacional, Campos e Ferrão (2015) dedicam-se ao estudo de uma retrospectiva do ordenamento do território em Portugal.

- no segundo caso, assume uma visão estratégico-colaborativa, assistindo-se a uma intervenção integrada e estratégica a favor de uma agenda partilhada de desenvolvimento territorial – *spatial planning* - assente numa governança de base territorial, onde o planeamento é participativo. O Estado deixa de ser hegemónico na gestão do território, para partilhá-la com múltiplos atores. As políticas territoriais estão atentas à diversidade, promovendo-se um planeamento flexível e inclusivo.

Contudo, e como já foi anteriormente referido, se a visão de *spatial planning* assume cada vez maior destaque, o *land use planning* resiste à mudança, assistindo-se, na maioria das vezes, à coexistência de ambas as perspetivas.





## Cultura de ordenamento do território

4.1. Governança territorial, um novo paradigma

---

Nas últimas décadas do século XX multiplicam-se as críticas ao ordenamento do território alicerçado no planeamento técnico-racional, argumentando-se que este “não deve ser definido como um processo puramente técnico, através do qual os especialistas de elite encontram o melhor caminho para alcançar os objetivos pré-determinados, mas [...] como um processo colaborativo, onde os valores, o conhecimento e a ação são coproduzidos através da interação dos diversos atores” (Throgmorton, 2013: 105).

Neste contexto, muitos académicos começam a incluir a *communicative turn* no pensamento pós-moderno ou pós-positivista, assistindo-se, nos anos 1990, à passagem de um ordenamento do território assente no planeamento técnico-racional para o planeamento interativo-comunicativo, baseado num discurso democrático.

A falência (relativa) das conceções racionalistas modernas surge como uma oportunidade para “redefinir os objetivos do ordenamento do território, atualizar o seu conteúdo e, sobretudo, consensualizar as modalidades da sua operacionalização e o envolvimento e corresponsabilização dos atores na execução das ações” (Pereira, 2009b: 80). Essa falência pode, portanto, ser encarada como uma oportunidade para que a política de ordenamento do território se torne “mais eficiente, resiliente, justa e democrática” (Ferrão, 2011: 115), dando lugar ao paradigma alicerçado em princípios de governança territorial, democracia deliberativa e planeamento colaborativo. A “ascensão da sociedade civil, clamando por ser ouvida em assuntos caros aos seus corações [...], aconteceu a uma velocidade vertiginosa, com cada vez mais e mais atores a desejarem ser parte da ação” (Friedmann, 2005: 34).

De acordo com de Benavente F. de Córdoba (2014), o ordenamento do território deixa de ser uma função exclusiva da autoridade pública, passando a ser o produto da interação entre numerosos “autores” (com diferentes experiências e interesses), onde a participação

pública, de meramente instrumental, passa a ser o eixo sobre o qual o ordenamento do território deve assentar.

Impõe-se uma “cultura de argumentação” sustentada na interpretação, negociação, colaboração, construção de consensos e prática reflexiva e deliberativa (presumindo-se a “boa fé e a eficácia da racionalidade colaborativa”) e, conseqüentemente, nas tradições culturais e nas características políticas específicas de cada lugar, devendo considerar, sem exceção, todos os envolvidos (Throgmorton, 2013: 105).

Nesta conjuntura, a contextualização dessa prática é fundamental, tendo em conta as condicionalidades locais, ou seja, a prática das dinâmicas sociais em lugares específicos e as dinâmicas estruturais mais globais, bem como as estruturas institucionais e os processos de governança, são o foco do processo de planeamento (Throgmorton, 2013; Healey, 2007). No mesmo sentido, Forester (1989 *apud* Thorgmorton, 2013) refere que o planeamento deve ser encarado mais como uma “aprendizagem”, uma “ação comunicativa”, do que como uma “ação instrumental” que visa determinados fins.

Em síntese, no final do século passado e no início do presente, o ordenamento do território passa a requerer um modelo de governança, definido como “argumentação inclusiva” (Healey, 2007), que permite a abertura para um vasto leque de *stakeholders* (incluindo os grupos tradicionalmente marginalizados) no processo de planeamento.

A esta nova forma de governação associa-se um novo sistema de inter-relações e, por inerência, outros direitos e deveres por parte dos técnicos e dos decisores políticos (responsáveis diretos pela política de ordenamento do território). O Estado, por exemplo, deve ter a capacidade de “assumir diferentes papéis, por vezes de líder, outras de financiador, facilitador e observador, identificar obstáculos à cooperação e promover as sinergias entre os diferentes atores” (UCLG, 2015: 35).

Ainda de acordo com Healey (2007: 234), estas interações, “que se produzem através das redes sociais e das práticas culturais, são mecanismos de governança que extravasam as organizações [tradicionalmente instituídas] e que podem adotar diferentes formas, de maneira que não é só a atividade do governo que contribui para moldar a vida social e económica, mas a atividade governamental também se modifica, em resultado das inter-relações e das práticas”.

A governança, em sentido amplo, pode adquirir diferentes formas e resulta do processo pelo qual as sociedades e os grupos sociais gerem os seus assuntos coletivos. Assim, e numa perspetiva política, o planeamento deve ser considerado como um estilo particular de governança, enquanto o seu objeto for o de procurar obter uma visão estratégica a longo prazo desse planeamento e de interrelacionar os diferentes domínios dessa atividade (Healey, 1999).

Segundo a *Agenda 21 for Culture* (UCLG, 2015: 35), “a governança implica tanto um ‘bom governo’ como um ‘governo partilhado’ e expressa-se em três dimensões: a governança multi-ator (sector público, sector privado e sociedade civil), a governança transversal ou horizontal (distintas áreas de ação pública com incidência num mesmo território) e a governança multinível ou vertical (distintos níveis de governo)”.

#### **4.2. Ordenamento do território, uma nova cultura**

---

Se a cultura e a governança – e uma prática mais comunitária de governabilidade cultural – podem ser vistas como forças mediadoras para alcançar algum equilíbrio entre um desenvolvimento sustentável e as práticas do planeamento, elas deveriam envolver-se com as abordagens de planeamento [e de ordenamento do território] cultural (Evans, 2013).

As questões da cultura em geral, e da cultura de ordenamento do território em particular, nunca foram tidas em conta pela economia neoclássica, que ainda domina o discurso atual sobre o crescimento económico, argumentando-se que as diferenças culturais no mundo são irrelevantes na organização do território pois todos os indivíduos são “atores racionais” envolvidos na promoção dos seus próprios interesses.

Também muitos dos estudos recentes no âmbito do ordenamento do território menosprezam os valores e elementos culturais, em particular aquando da reflexão sobre a diversidade e as diferenças nas circunstâncias sociais, históricas, ambientais e ecológicas

de qualquer lugar, comunidade ou cultura, refletindo a persistente resistência à inclusão da dimensão cultural.

Porém, já nas décadas de 1960 e 1970, sob a bandeira do multiculturalismo – com a primeira crise do paradigma racional, hegemónico no período pós-Segunda Grande Guerra, na sequência da afirmação das culturais locais – surgem críticas às práticas de ordenamento do território vigentes, argumentando-se que parte do insucesso do planeamento tradicional residia na omissão do modo como as pessoas formulam as suas próprias identidades (Sanyal, 2005). Nos anos 1980, esta situação é reforçada quando os movimentos neoliberais questionam o papel e as funções do Estado, pondo em evidência a fragilização e a mudança da natureza do planeamento. A partir desta década surgem as análises comparadas dos sistemas de ordenamento do território na Europa, que incluíam referências aos elementos culturais – referindo-se ao “contexto institucional” – dividindo a Europa Ocidental em “famílias de ordenamento do território”, baseadas, entre outros elementos, nas características culturais e políticas.

Vislumbram-se já pretensões de reconhecer a “cultura” nas práticas do ordenamento do território – tanto em termos das regras e dos costumes, como do conteúdo e dos procedimentos do processo de planeamento, e que se intensificam nas décadas seguintes. O território europeu e os países anglo-saxónicos são os principais palcos da realização de estudos comparados entre cidades ou países e da teorização da cultura de ordenamento do território, de que são exemplo *Comparative Planning Cultures*, editado por Sanyal (2005), *Planning Cultures in Europe*, editado por Knieling e Othengrafen (2009), *The Ashgate Research Companion to Planning and Culture*, editado por Young e Stevenson (2013), e *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, editado por Reimer *et al.* (2014), que reúnem estudos de vários autores sobre a temática.

A integração europeia põe em evidência a relevância da dimensão cultural aquando do processo de convergência dos sistemas e culturas de ordenamento do território, pois a pretensão de definir denominadores comuns esbarrou na multiplicidade de sistemas de

ordenamento do território.<sup>51</sup> Este facto reforçou a ideia de que a diversidade cultural tem uma componente espacial, traduzida em diferentes significados e entendimentos de território, do planeamento e dos seus objetivos, bem como dos diferentes sistemas de planeamento, estratégias e instrumentos (Knieling, 2009).

Deste modo, e principalmente a partir dos anos 1990, os investigadores voltam-se, especialmente, para a relação entre os sistemas de ordenamento do território e o contexto<sup>52</sup> e para o ambiente de decisão<sup>53</sup> que o ordenamento do território tem de ponderar, incluindo a estrutura político-administrativa, o papel das instituições políticas no processo de planeamento, e a relação entre os políticos e os especialistas, considerando-se o planeamento “como um processo culturalmente determinado, onde cada uma das interações dos decisores e o significado que atribuem aos instrumentos por eles usados irão afetar o resultado” (Booth, 1993: 219).

O *cultural turn* passa das ciências sociais para o discurso do ordenamento do território no final do século XX. Contudo, ao considerar-se o ordenamento do território como culturalmente determinado, é necessário precisar o significado atual da palavra cultura, apesar de nas ciências sociais ser um conceito com grande variedade de definições e interpretações. Como refere Raymond Williams (1981 *apud* Gregory et al., 2009: 135), “é uma das palavras mais complexas da língua inglesa”.

A cultura é concebida como o meio de experiência de vida, como “o recurso intelectual humano mais importante” (Chaney, 1994 *apud* Young, 2013a: 3). Young (2008; 2013b) concebe a cultura segundo três elementos principais: como o caminho da sociedade

---

<sup>51</sup> Sistema de ordenamento do território considerado como o “conjunto de leis e regulamentos, configurações administrativas e organizacionais bem como discursos e [instrumentos de] política” (Waterhout, Mourato e Bohme, *apud* Ferrão, 2011: 33).

<sup>52</sup> Contexto definido como modelo de sociedade prevalecente, ou seja, a diversidade de valores (sociais e culturais) e práticas que moldam as relações entre o Estado, o mercado e o cidadão (Stead e Nadin, 2009). Segundo Knieling e Othengrafen (2009), os contextos culturais são percepções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores.

<sup>53</sup> Ambiente de decisão considerado como a divisão e diversidade de interesses, e o equilíbrio entre os interesses privados e as decisões coletivas produzidas na sociedade. Também aqui se pode falar de ponderação de interesses - de natureza pública, coletiva e privada que não se deve restringir a exercícios meramente analíticos, mas “incluir ainda as preocupações avaliativas e normativas que permitam tomar decisões e definir prioridades levando simultaneamente em conta princípios e valores abstratos e as particularidades próprias de situações e contextos específicos” (Ferrão, 2011: 50).

(material, intelectual e espiritual) que inclui códigos de maneiras, modos de vestir, linguagem, rituais, normas de comportamento e crenças e que fornece uma abordagem válida e acessível a toda a cultura para planeadores e outros profissionais; em termos da história (herança intangível), e na sua relação com o ambiente (herança tangível e paisagens culturais). Aqui, estão compreendidos todos os aspetos da cultura, incluindo as dimensões “tangível e intangível”, e os “eixos históricos e contemporâneos”. Cada um dos três elementos da cultura não pode ser bem-sucedido se for entendido de forma isolada.

Para Agnew (1985 *apud* Booth, 1993), a cultura é uma estrutura global que regula a forma como as pessoas se comportam. Engloba a maneira como estas aprendem a olhar para o seu ambiente e para si próprias, bem como os seus pressupostos sobre o modo como é o mundo e como as pessoas devem agir. Ou seja, a cultura é um processo (Gregory *et al.*, 2009). Consiste na partilha de significados concetualizados na filosofia de vida e de valores entre um grupo de pessoas e o modo como esses significados partilhados são visualizados ou manifestados nas interações pessoais, bem como nos resultados dessas interações (Abram, 2011; Othengrafen, 2012). Por isso, a conceção do mundo, dos valores, das normas e dos comportamentos sociais e políticos, transmitidos de geração em geração, levam a que diferentes populações exerçam práticas culturais distintas.

Mas uma determinada cultura pode ser vista como uma manifestação de elementos culturais que, de certa maneira, são perceptíveis aos sentidos, ou como uma manifestação de elementos que empiricamente só podem ser reconhecidos indiretamente por descrição, análise e interpretação dos elementos manifestados.<sup>54</sup> Não pode ser entendida como uma categoria empírica, mas como um instrumento prático para explicar os valores invisíveis e as suposições tomadas como certas, para identificar como é que as ações e os comportamentos são controlados pela influência desses valores, significados e intenções (Claval, 2001). Desta forma, aquando da procura da génese das políticas de ordenamento do território, as culturas de território vigentes são o espelho da cultura individual e coletiva de uma sociedade.

---

<sup>54</sup> Os elementos culturais manifestados são, por exemplo, a arquitetura e as estruturas físicas do ambiente; os elementos culturais não-manifestados são, por exemplo, a responsabilidade e a divisão de tarefas e de produtos de planeamento (planos, conceitos, etc.).

As culturas de território são entendidas num contexto mais amplo, que inclui, enquanto elementos importantes para a sua compreensão, a caracterização das particularidades da história local/regional, o entendimento das estruturas institucionais e de poder, e as atitudes sociais, estruturas cognitivas, valores, regras, normas, tradições familiares, políticas e jurídicas e práticas do governo.

Do que foi exposto, sobressai que o ordenamento do território é um processo interativo que deriva da lógica espacial, mas também do significado histórico do padrão geral da sociedade como um todo. A cultura é, aqui, entendida como um conjunto de valores diferentes, perceções, tradições, atitudes e hábitos que afetam as práticas de ordenamento do território.

Compreender e analisar as práticas do ordenamento do território exige não só o conhecimento dos sistemas de planeamento, as técnicas de elaboração dos planos e a aplicação das regras neles consagradas, mas também do modo como as ideias e os conceitos são produzidos, reproduzidos e alterados pelas práticas dos que estão envolvidos no processo.

Mas em que consiste e como se traduz a cultura de ordenamento do território?

Não sendo um conceito científico, a abordagem à cultura de ordenamento do território torna-se difícil, pois não está vinculada a qualquer corpo específico de teorias.

Com a *Agenda 21 for Culture*, aprovada em 1992, a “cultura” é colocada no centro da sustentabilidade, argumentando-se que o seu papel no desenvolvimento sustentável incide, principalmente, sobre a inclusão da perspetiva cultural “na construção de espaços comuns de reconhecimento, de experiência e de aprendizagem, devendo-se basear na responsabilidade partilhada entre todos os atores implicados (governança multi-ator)” (UCLG, 2015: 35), ou seja, a inclusão dos elementos culturais em todas as políticas públicas (Claval *et al.*, 2003).

Mais tarde, a Organização Global das Cidades Unidas e dos Governos Locais (2010 *apud* Young, 2013a: 5) adota a “cultura” como “o quarto pilar da sustentabilidade”, considerando-a como um termo base nas dimensões sociais, económicas e ambientais da equação de sustentabilidade.



Uma versão mais recente deste documento (UCLG, 2015: 11) considera que a cultura integra “valores, crenças, línguas, conhecimentos, artes e saberes, com os quais uma pessoa, individualmente ou coletivamente, expressa tanto a sua humanidade como o significado que dá à sua existência e ao seu desenvolvimento; [...] que “é um bem comum que amplia a capacidade de cada pessoa para criar o seu próprio futuro. Todas as pessoas são portadoras de cultura e participam na elaboração da cultura. A cultura é um processo que permite compreender, interpretar e transformar a realidade”.

Porém, “um dos problemas do planeamento cultural [e da *cultura de ordenamento do território*] é que em alguns casos o termo *plano cultural* é usado para se referir a documentos políticos focados na arte e não numa noção mais abrangente *de cultura* [...] não abarcando a totalidade dos recursos culturais de um lugar, no sentido antropológico” (Bianchini, 2013: 380).

A utilização da expressão *cultura de ordenamento do território* é frequente como um mero termo de integração, que abrange um conjunto de variáveis que podem ser observadas na prática do planeamento, confundindo-se, muitas vezes, nos estudos anglo-saxónicos com “estilos de planeamento”, sendo frequentemente definida como um modelo geral de comportamento de prática profissional (Knieling, 2009).

Não há um núcleo cultural na cultura de ordenamento do território, um gene social que possa ser decodificado para revelar o ADN cultural das práticas de ordenamento do território. As formas de cultura de ordenamento do território no mundo são várias, adaptadas às condições locais e com graus de sucesso variáveis.

Vários autores têm abordado estas questões, procurando concetualizar o significado de cultura de ordenamento do território. Este conceito engloba os valores e as atitudes partilhados pelas comunidades científica, técnica e política com intervenção direta no domínio do ordenamento do território, como também pelas instituições e pelos cidadãos. Os atores envolvidos são condicionados pelo sistema de ordenamento do território onde atuam, incluindo a interpretação das tarefas do planeamento, o modo de identificar e abordar os problemas, o manuseamento e uso de certas regras, procedimentos e instrumentos ou os modos e métodos de participação pública (Othengrafen, 2012).

“Refere-se aqui ao *ethos*<sup>55</sup> coletivo e atitudes dominantes dos planeadores sobre as funções apropriadas pelo Estado, pelas forças de mercado e pela sociedade civil para influenciar os resultados sociais” (Faludi, 2005: 285).

A cultura de ordenamento do território “deve dar uma melhor compreensão das atitudes dominantes que moldam a natureza dos contratos sociais entre os cidadãos, o Estado, o mercado e a comunidade” (*idem*: 286). Tem em conta que o ordenamento do território e o desenvolvimento espacial, em diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local), se interligam e são influenciados por características tais como as estruturas políticas, o quadro normativo e os valores tradicionais. Consiste nos modos, formais e informais, como o ordenamento do território, numa determinada região, país ou cidade, é concebido, institucionalizado e promulgado (Steinhauer, 2011; Friedman, 2005).

De acordo com Patrick Geddes (1854-1932), os “planeadores culturais” devem ter em conta três princípios centrais no ordenamento do território (Bianchini, 2013): o planeamento não é uma ciência física, mas sim uma ciência humana; os planeadores devem ser economistas e geógrafos, e não somente ‘desenhadores’ (*draftmen*); o conhecimento prévio (antes de planear) do modo como as pessoas vivem, trabalham e se relacionam com o seu ambiente.

Knieling e Othengrafen (2009) propõem<sup>56</sup> um modelo que permita a realização de estudos comparados em ordenamento do território, traduzindo-se num instrumento que tornasse possível a análise sistemática das relações entre estruturas funcionais e mecanismos, entre sistemas de planeamento e estilos de planeamento, em função dos respetivos contextos culturais.

Segundo Young (2013b: 396), no *ordenamento do território* uma abordagem cultural é fundamental no apoio aos planeadores, tanto na conceção das cidades como na das regiões

---

<sup>55</sup> *Ethos* – conjunto de hábitos e crenças que definem uma comunidade ou nação; é constituído pelas características morais, sociais e afetivas de uma pessoa.

<sup>56</sup> A partir do contributo dos estudos culturais, da teoria das organizações, da abordagem antropológica de Gullestrup (2009) e do modelo de Edgar Schein (Modelo de cultura organizacional), propõem um modelo teórico com o objetivo de identificar as relações entre valores culturais, normas, regras, atitudes e comportamentos e a forma como estas determinam as práticas de planeamento espacial, e consequentemente, compreender se há especificidades culturais ou fenómenos que justifiquem a diferenciação entre os modelos de planeamento e as práticas em diferentes países ou regiões (Veneza, 2012).

e das suas identidades específicas. “Conhecer a história [dos territórios] e as memórias da população pode ser uma importante fonte de inspiração para ideias criativas futuras. Aprender sobre as tradições locais pode inspirar novas tradições” (Bianchini, 2013. 382).

### 4.3. Síntese

---

A governança e a cultura de ordenamento do território são temas primordiais cada vez mais presentes no discurso dos responsáveis pelas políticas territoriais.

No que se refere ao tema cultura de ordenamento do território, a necessidade de abordar previamente o tema governança resulta do facto de esta recente forma de governação ser um pilar na nova maneira de encarar o ordenamento do território como política pública (Healey, 2007; Thorgmorton, 2013; Benavente F. de Córdoba, 2014; UCLG, 2015, entre outros).

Por este ângulo, e no seguimento do tema anterior (seção 2.4), procurou-se, por um lado, aprofundar a contextualização do seu nascimento e, por outro, incidir sobre a emergência da importância da real participação de um vasto conjunto de *stakeholders* (antes marginalizados) na produção de políticas de foro territorial. Partindo deste subponto, apresenta-se o seguinte, intitulado Ordenamento do território, uma nova cultura.

À medida que a investigação avança, no sentido de conhecer o grau de envolvimento dos elementos culturais nas políticas de ordenamento do território, sente-se a necessidade de um aprofundamento concetual do termo “cultura” (Agnew, 1985 *apud* Booth, 1993; Claval, 2001; Othengrafen, 2012; UCLG, 2015) e de “cultura de ordenamento do território” (Faludi, 2005; Knieling, 2009; Steinhauer, 2011; Othengrafen, 2012; Young, 2013; Bianchini, 2013).

Com uma caracterização esquemática dos vários sistemas de cultura de ordenamento do território, desde o *land use planning* ao *spatial planning* (Davoudi e Strange, 2009; Ferrão, 2011), conclui-se que a cultura de ordenamento do território vai muito além das

características das estruturas, dos instrumentos e dos procedimentos, tendo em consideração a conjugação de múltiplas variáveis, que incluem “singularidades históricas, atitudes, crenças e valores, tradições políticas, conceitos de justiça, representações sobre as tarefas de planeamento e sobre as competências e, finalmente, estruturas de governança que assumem diferentes contornos e combinações num determinado momento”(Knieling, 2009: xxiv).



## **PARTE II**

---

### **Opções metodológicas**



Com o propósito de aferir o conhecimento que os alunos do ensino secundário têm sobre os conceitos de território, de ordenamento de território e de cultura de ordenamento do território, conceberam-se dois inquéritos por questionário que foram aplicados aos seguintes universos: alunos do ensino secundário com frequência e sem frequência da disciplina de Geografia A, e respetivos encarregados de educação.

No caso dos alunos são três as variáveis a ter em consideração: curricular, espacial e o manual escolar adotado. Quanto aos encarregados de educação, a variável é a espacial e nível de ensino concluído.

Na secção 5.1. do capítulo 5 expõe-se o processo de elaboração dos inquéritos por questionário e os critérios que presidiram à sua aplicação. Justifica-se a sua estrutura e conteúdo, explicando-se o modo como as afirmações propostas nos mesmos traduzem as perspetivas conceptuais de território, a conceção de ordenamento do território e de cultura de ordenamento do território. O conjunto destes três grupos de afirmações permite uma perceção sobre a organização do questionário como um todo.

No capítulo 6 começa-se por caracterizar os concelhos de Aveiro e Viseu, seleccionados para este estudo de caso (secção 6.1.), explicitando de seguida a forma como foram seleccionadas as escolas onde foram aplicados os questionários (secção 6.2.1.). A escolha destas escolas condicionou os manuais escolares a analisar, bem como as especificidades dos universos aos quais se aplicaram os inquéritos por questionário.

Após a caracterização dos conteúdos essenciais do inquérito, descrevem-se os universos em estudo e elencam-se as opções metodológicas que o fundamentam, nomeadamente as técnicas da amostragem, da inquirição e, por último, da caracterização das amostras finais (6.2.2. e 6.2.3.).

No capítulo 7 expõem-se os conteúdos programáticos da disciplina de Geografia A, lecionada no ensino secundário (secção 7.1.). Esta secção justifica-se por ser essencial o conhecimento do programa curricular da disciplina para se avaliar a maior ou menor presença dos conceitos sistematizados na parte I desta dissertação nos manuais escolares adotados nestas escolas (7.2.2., 7.2.3. e 7.2.4.).



O Programa de Geografia A, homologado em 2001, e os manuais escolares adotados nas escolas que integram o estudo de caso propiciam o conhecimento do território e do ordenamento do território, e contribuem para aquisição de uma cultura de ordenamento do território?

A metodologia utilizada para responder a esta questão assenta em dois procedimentos:

- Análise dos objetivos que se pretendem atingir no final de cada um dos temas e subtemas do Programa de Geografia A;

- Identificação, em cada tema ou subtema do referido programa, sobretudo, nos manuais escolares adotados, de referências e exemplos representativos dos conceitos supracitados, tanto nos documentos exploratórios presentes em cada manual, como nas rúbricas adotadas, nas atividades propostas, ou ao longo dos textos que abordam os conteúdos a lecionar.

O número de referências e de exemplos relativos a cada um dos conceitos abordados na parte I - território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do território - são produto de uma análise relacional entre os conceitos supracitados, o programa de Geografia A e a forma como os conteúdos programáticos da disciplina são abordados nos manuais escolares em estudo.

Nenhum estudo precedente estabeleceu este tipo de conexões entre o programa de Geografia A, os manuais escolares adotados e o conhecimento do território e do seu ordenamento, nem analisou o modo como estes conteúdos escolares promovem atividades de reflexão/ação que fomentem uma cultura de ordenamento do território nos alunos do ensino secundário com frequência na disciplina de Geografia.

Mediante as finalidades e competências expressas no programa da disciplina, sentiu-se necessidade de analisar também outros conceitos para além dos abordados na parte I desta dissertação, no sentido de compreender se a disciplina de Geografia A contribui para fortalecer uma mais ampla educação para a cidadania.

**O inquérito por questionário****5.1. Estrutura e conteúdo**

---

Os inquéritos por questionário apresentam três conjuntos de afirmações, sendo o primeiro sobre a conceção de território (identificado com a letra T), o segundo sobre o ordenamento do território (identificado com a sigla OT), e o terceiro sobre a cultura de ordenamento do território (identificadas com a sigla COT).

Cada conjunto de afirmações contempla sete opções, das quais três pretendem identificar o grau de discordância do inquirido em relação às afirmações (“discordo totalmente”, “discordo”, “discordo parcialmente”), outras três o seu grau de concordância (“concordo parcialmente”, “concordo”, “concordo totalmente”) e uma última que pretende avaliar a falta de conhecimento ou de opinião dos inquiridos sobre o assunto em análise (“não sei”) (anexos 1.1. e 1.2.).

A diferença entre o questionário aplicado aos alunos e o aplicado aos encarregados de educação (adultos) assenta no número de afirmações de cada grupo temático. Optou-se por reduzir a extensão do inquérito dos encarregados de educação para diminuir o tempo despendido no seu preenchimento, para precaver um possível insucesso na aplicação do mesmo.

Os critérios de exclusão das afirmações foram os seguintes:

- Afirmações que reforçam o conceito expresso (implícita ou explicitamente) noutras afirmações.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Território: T-1a relativamente à T-6a e T-10a; T-7b relativamente à T-2b, T-14b e T-18b, e T-11d e T-15d relativamente à T-3d.

- Afirmações que têm uma posição contrária à ideia apresentada.<sup>58</sup>
- Conjunto de afirmações que incluem a perspectiva conceitual de território no sentido de “propriedade de determinados grupos” e não no de organização político-administrativa.<sup>59</sup>
- Quanto às afirmações relativas ao terceiro conjunto - cultura de ordenamento do território, considerando que com frequência a decisão pública é encarada como resultado do conjunto de “decisores políticos e técnicos”, as três excluídas referem-se especificamente aos técnicos de planeamento, na medida em que incluem as mesmas ideias que as dedicadas ao “Estado e decisores políticos”.

### *Território*

Como referimos, nas últimas décadas o território tornou-se um importante dispositivo de intervenção política e social. As afirmações do inquérito sobre este conceito polissémico procuram cobrir as suas várias dimensões: como suporte físico, como espaço político-administrativo, como fonte de recursos (ativo territorial; recurso escasso e bem comum), como espaço vivido e como sistema (quadro 5.1.).

---

Cultura de ordenamento do território: o mesmo acontece neste conjunto de afirmações onde a ideia apresentada na afirmação COT-16a está expressa na COT-15b.

<sup>58</sup> Território: T-25b, T-8c, T-20c e T-17e. COT-8c relativamente à COT-c.

<sup>59</sup> Território: T-22b e T-27b.

**Quadro 5.1.** Afirmações propostas com o intuito de conhecer as perspetivas conceituais de território, nos universos em análise

Afirmações	Alunos	E.E.
<b>a) Território como suporte físico</b>		
O território é uma qualquer porção de terreno.	T-1a	-
O território é o espaço onde ocorrem os processos naturais.	T-6a	T-1a
O território é o espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas.	T-10a	T-6a
<b>b) Território como espaço político-administrativo</b>		
O território é um espaço político-administrativo (ex: país, concelho, freguesia).	T-2b	T-2b
O território é o espaço onde o Estado e outros poderes públicos (exemplo: os municípios) intervêm.	T-7b	-
O território é um espaço delimitado para efeitos de planeamento e de ordenamento do território (exemplo: áreas naturais protegidas; perímetros urbanos).	T-14b	T-11b
O território é o espaço que o Estado tem o dever legal e moral de defender em nome da soberania do país e do interesse dos cidadãos.	T-18b	T-14b
O território é um espaço controlado por um determinado grupo social, étnico ou religioso e político.	T-22b	-
O território é um espaço onde todos podem intervir livremente.	T-25b	-
O território é um espaço organizado/ delimitado para controlar a entrada de determinadas pessoas.	T-27b	-
<b>c) Território como fonte de recursos (ativo territorial; recurso escasso e bem comum)</b>		
O território é um recurso escasso/ finito que deve ser preservado.	T-4c	T-4c
O território é um recurso abundante que pode ser utilizado sem limitações pelos vários grupos.	T-8c	-
O território é um recurso cuja apropriação provoca conflitos e lutas de poder entre diferentes interesses (pessoas, grupos sociais, grupos económicos e Estado).	T-12c	-
O território é um bem-comum que tem de estar acima de interesses particulares.	T-16c	T-8c

O território é sempre propriedade de alguém (indivíduo ou entidade) sendo organizado segundo os interesses de quem o detém.	T-20c	-
O território é, ao mesmo tempo, um património material (a terra, a floresta, etc.) e um património imaterial (a língua, a cultura, etc.).	T-23c	T-9c
O território é um recurso fundamental para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade que aí vive.	T-26c	T-13c
O território corresponde ao conjunto de recursos existentes numa determinada área e que lhe conferem competitividade em relação a outras áreas.	T-28c	T-16c

#### **d) Território como espaço vivido**

O território é um espaço definido pela sua história e por uma cultura própria.	T-3d	T-3d
O território é um espaço de identidade que resulta das vivências do passado e do presente.	T-11d	-
O território é a perspetiva que cada pessoa tem de um determinado espaço, de acordo com os seus conhecimentos e as suas preferências.	T-15d	-
O território influencia e é influenciado pelos comportamentos e pelas atitudes de quem aí vive e trabalha (pessoas, grupos sociais e instituições).	T-19d	T-12d
O território é um espaço de referência fundamental para se definirem estratégias de desenvolvimento futuro.	T-24d	T-15d

#### **e) Território como um sistema**

O território é o conjunto de relações que se estabelecem entre as atividades, pessoas, lugares e fluxos, em que a mudança num deles afeta todos os outros.	T-5e	T-5e
O território é um sistema que evolui sobretudo por influência de fatores externos - físicos, económicos, políticos, etc.	T-9e	T-7e
O território é um sistema que evolui, sobretudo, de acordo com suas características internas (ex. recursos naturais, humanos, etc.).	T-13e	T-10e
O território é um conjunto de atividades, pessoas, lugares e fluxos em que a alteração que ocorra num deles não afeta qualquer um dos outros.	T-17e	-
O território tem “fronteiras” cada vez menos definidas, porque a evolução tecnológica (aviões, telemóveis, Internet, etc.) e a crescente mobilidade das pessoas esbatem esses limites.	T-21e	T-17e

### *Ordenamento do território*

Se a expressão ordenamento do território pertencia sobretudo ao léxico dos investigadores, técnicos e decisores políticos, hoje tem alguma presença na sociedade civil, devido à influência da administração central e local, às orientações da Europa comunitária e aos *media*. Mas será que existe uma autêntica apropriação do conteúdo deste conceito?

**Quadro 5.2.** Afirmações propostas com o intuito de conhecer a conceção de ordenamento do território e respetivos objetivos, nos universos em análise

Afirmações	Alunos	E.E.
<b>a) Como política pública</b>		
O ordenamento do território é o reflexo das ações das políticas públicas num espaço concreto.	OT-1a	OT-1a
As políticas de ordenamento do território são validadas pelas normas consagradas na lei.	OT-7a	OT-7a
<b>b) Objetivos</b>		
O ordenamento do território visa, sobretudo, regular onde e o que se pode construir (exemplo: habitação, equipamentos, espaços verdes) tendo em conta o interesse público.	OT-2b	OT-2b
O ordenamento do território tem como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade.	OT-3b	OT-3b
O ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das várias políticas públicas com incidência num mesmo território.	OT-4b	OT-4b
O ordenamento do território tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado desse território e a melhoria da qualidade de vida da população que aí vive.	OT-5b	OT-5b
O ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento.	OT-6b	OT-6b

Considerando as várias componentes do conceito de ordenamento do território analisadas no capítulo 3, propõem-se dois grupos de afirmações que permitam identificar, nos dois universos de inquiridos, pontos comuns e divergências na conceção e atribuição de funções à expressão ordenamento do território. As primeiras duas afirmações (OT-1a e OT-7a) referem-se à conceção do ordenamento do território como política pública, bem como à existência de um suporte legal que valida as políticas de ordenamento do território. Associadas ao segundo subgrupo, propõem-se afirmações com o intuito de identificar se os inquiridos concebem o ordenamento do território como fator integrador, visando a organização física do espaço, no caso da afirmação OT-2b e quanto às políticas públicas com incidência num território, que visa a coordenação, a diferentes escalas, do poder de decisão, no da afirmação OT-4b.

Com outras afirmações pretende-se conhecer se os inquiridos concebem o ordenamento do território como fator promotor do desenvolvimento equilibrado do território e da salvaguarda do bem-estar e da qualidade de vida da população (afirmação OT-5b). Neste sentido é cada vez mais importante a competitividade do território (OT-6b) e assegurar o desenvolvimento sustentável desse território, através da gestão responsável dos recursos naturais e da proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade (afirmação OT-3b), garantindo a sobrevivência das gerações futuras.

A análise das respostas apresentadas serve de alicerce para uma outra questão, que se prende com a evolução retrospectiva da conceção do ordenamento do território enquanto política pública. Ou seja, pretende-se conhecer com qual das perspetivas de ordenamento do território – *land use planning* ou *spatial planning* – os alunos e os seus encarregados de educação se identificam.

#### *Cultura de ordenamento do território*

No capítulo 4 (secção 4.2) apresentou-se uma caracterização esquemática dos sistemas de cultura de ordenamento do território, desde o *land use planning* ao *spatial planning*, concluindo-se que a cultura de ordenamento do território é muito mais do que as características das estruturas, dos instrumentos e dos procedimentos do processo de planeamento.

**Quadro 5.3.** Afirmações propostas com o intuito de conhecer na concepção do que são políticas de ordenamento territorial, nos universos em análise

Afirmações	Alunos	E.E.
<b>a) Estado e decisores políticos</b>		
No ordenamento do território, os decisores políticos privilegiam o interesse público.	COT-5a	COT-4a
As decisões sobre o ordenamento do território são unicamente da responsabilidade do Estado e das autarquias.	COT-6a	COT-5a
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território.	COT-7a	COT-6a
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a competitividade dos territórios.	COT-9a	COT-7a
O ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada.	COT-12a	COT-9a
Os critérios de legitimação do ordenamento do território promovem a procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações.	COT-16a	-
<b>c) Técnicos</b>		
No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a competitividade dos territórios.	COT-1b	-
As práticas de ordenamento prevalecentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (percepções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores).	COT-2b	COT-1b
A atuação dos técnicos de ordenamento do território é essencial no apoio aos processos de decisão.	COT-10b	COT-8b
No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território.	COT-11b	-
No ordenamento do território, os técnicos privilegiam o interesse público.	COT-13b	-
A atuação dos técnicos de ordenamento do território nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos.	COT-14b	COT-10b



Os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes.	COT-15b	COT-11b
--	---------	---------

---

**e) Stakeholders/ população**

Nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público.	COT-3c	COT-2c
O ordenamento do território deve ter em conta a participação das populações e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais).	COT-4c	COT-3c
No ordenamento do território os interesses económicos devem ser favorecidos face a outros interesses.	COT-8c	-

---

As práticas de ordenamento territorial não podem ignorar outras condicionantes, como os valores, as tradições políticas, as representações sobre as ações e competências de planeamento, as estruturas de governança territorial, que se conjugam de uma forma sistemática, produzindo diferentes contextos independentemente da vontade de quem planeia.

Numa primeira apreciação, corre-se o risco de considerar esta análise um exercício repetido do ponto anterior, o que não é o caso. Com este grupo de questões pretende-se averiguar de forma mais exata qual é de facto a posição dos alunos e seus encarregados de educação face às duas leituras espaciais - *land use planning* e *spatial planning*.

Para este propósito propõem-se três grupos de afirmações: qual o papel do Estado e decisores políticos no ordenamento do território? Quais as atuações dos técnicos? Qual a importância dos *Stakeholders*/população no processo de ordenamento do território? (quadro 5.3.).

## 5.2. Operacionalização dos inquéritos por questionário

---

Após a elaboração da primeira versão do questionário foi necessário garantir a sua aplicabilidade no terreno e avaliar a sua concordância com os objetivos formulados.

Assim, o teste foi administrado durante o segundo período do ano letivo 2015-2016 a uma pequena amostra de indivíduos pertencentes à população-alvo do questionário, mas que não integravam da amostra selecionada: uma turma do 11.º ano do curso de ciências socioeconómicas (com 14 alunos), que frequentavam a disciplina de geografia A; uma turma do 11.º ano do curso de ciências e tecnologias (com 10 alunos), que não frequentavam a disciplina.

O teste pretendia verificar se afirmações apresentadas eram compreendidas com clareza por todos os inquiridos, bem como a não existência de afirmações supérfluas, desadequadas face à informação pretendida, ou demasiado difíceis. Procurava também refletir sobre a necessidade de introduzir outras afirmações mais relevantes, sobre a extensão e grau de dificuldade do inquérito e, por fim, sobre a adequação e clareza das instruções, para na medida do possível ser possível minorar o risco de o questionário ser preenchido de forma pouco consciente ou mesmo de haver recusa do seu preenchimento.

O mesmo procedimento foi seguido no caso do questionário a aplicar aos encarregados de educação. No entanto, a aplicação deste teste a uma amostra desta população-alvo foi particularmente difícil, pois muitos questionários não chegaram a ser entregues e outros foram devolvidos em branco.



**Delimitação das unidades de observação****6.1. Território em estudo**

---

Os municípios escolhidos para realizar o estudo de caso foram Viseu e Aveiro. Viseu é uma cidade média localizada na NUTS II – Região Centro, e Aveiro, situada na mesma região, apresenta um “estatuto semelhante” ao de Viseu, podendo por isso cumprir bem os propósitos de comparação de resultados que presidiram à escolha destes dois municípios.

Como antigas “capitais de distrito”, estas duas cidades detêm uma preponderância regional em termos económicos, sociais, culturais e turísticos, assumindo-se como polos de prestação de serviços da administração pública e centros de comércio, o que lhes confere importância no contexto da NUTS II Região Centro e mesmo do país.

Assim, como é referido no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - PNPOT (DGT, 2018a), Aveiro e Viseu destacam-se como cidades médias, na estrutura policêntrica polarizada que caracteriza o sistema urbano da região Centro, sendo, entre outras cidades, “pilares do policentrismo regional” (CCDR, 2008: 48), exercendo uma atração sobre outros territórios urbanos ou rurais de menor dimensão, que gravitam em seu redor.

No período em análise (2001-2011), não obstante a NUTS II - Região Centro registar constantes perdas populacionais (quadro 6.1.), os concelhos de Aveiro e de Viseu afastam-se destes valores e acompanham a tendência nacional: observam um acréscimo populacional acima dos 5% entre 2001 e 2011 (superior ao registado para o território nacional) e, nos anos subsequentes, a diminuição da população residente é inferior à nacional (-2,5%) em Aveiro (-0,2%) e idêntica em Viseu (-2,1%).

Estes valores justificam-se pelo facto de ambos os concelhos atraírem população de outros concelhos - a percentagem de imigrantes proveniente de outros municípios é de 0,6% e 1,6%, entre 2001 e 2011, em Aveiro e Viseu, respetivamente (quadro 6.1.); e porque em 2011, 89,7% da população residente em Aveiro e 96,2% em Viseu não manifestou vontade de ir morar para outro concelho.

O quadro 6.1. permite a comparação de alguns indicadores (em 2001 e 2011) dos municípios com o território nacional e com a NUTS II. Da sua análise conclui-se que, na generalidade dos resultados observados, ambos os concelhos se aproximam dos valores nacionais e se afastam dos da NUTS II da qual fazem parte. Em Viseu, esta proximidade reflete alguma resistência à interioridade que geograficamente caracteriza este território, apresentando um comportamento em muitos dos indicadores analisados semelhante ao concelho de Aveiro, geograficamente litoralizado. Ou seja, o concelho de Viseu, na assimetria entre o litoral e interior que caracteriza o território nacional continental, tende a ser uma exceção.

### *Aveiro*

Com uma área total de 197,5 km<sup>2</sup> e uma densidade populacional de 394,5 hab/ km<sup>2</sup>, o concelho de Aveiro situa-se na faixa litoral portuguesa, predominando a norte uma área lagunar (Ria de Aveiro), que ocupa um terço do município.

O seu território é maioritariamente plano: a leste localizam-se as freguesias com altitudes que variam entre os 60 e os 75 metros e, próximo do mar, dominado pelas salinas, as que apresentam altitudes mais baixas. Insere-se na bacia hidrográfica do rio Vouga e ribeiras costeiras, com a Ria de Aveiro a cobrir uma área total de 1100 ha, dos quais 600 ha estão permanentemente cobertos por água. As suas características geomorfológicas, como a Ria de Aveiro, e o potencial de recursos (naturais, ambientais e culturais) garantem a sua diferenciação face aos territórios vizinhos.

Segundo o documento PROTcentro<sup>60</sup> – Diagnóstico e contributos para a visão estratégica territorializada da Região Centro, em Aveiro “O urbano como superfície corresponde à extensão da urbanização difusa, mais ou menos misturada com atividades económicas; fileiras, ‘clusters’ e sistemas produtivos locais foram elementos ativos destas formas de urbanização, distribuindo territorialmente a oferta de emprego” (CCDRC, 2007: 17).

O mesmo documento refere que, pela sua posição geoestratégica na rede principal de acessibilidades e nas infraestruturas de suporte a diferentes modos de mobilidade, Aveiro é palco do desenvolvimento de dinâmicas socioeconómicas cujo impacto ultrapassa os limites do concelho, de que é exemplo o porto de Aveiro<sup>61</sup> e a sua conexão com a linha ferroviária, bem como com as vias de comunicação rodoviárias - A1 e A17, e ainda com o eixo internacional A25 (CCDRC, 2007). O município integra a Comunidade Intermunicipal (CIM) da Região de Aveiro.

A análise dos indicadores do quadro 6.1. permite concluir que:

- Com uma população residente de 78 093 habitantes em 2011, o concelho está a envelhecer. Entre 2001 e 2011 a taxa bruta de natalidade e o número médio de filhos por mulher em idade fértil diminui, o mesmo acontecendo à dimensão média das famílias entre 2001 e 2011. O índice de envelhecimento vem-se agravando (113,9%, em 2011), mas é ainda ligeiramente inferior ao observado em território nacional (125,8%), e significativamente menor que o atingido na NUTS II – Região Centro (158,2%). Perante estes valores compreende-se que o número de indivíduos em idade ativa, por idoso, seja cada vez menor (4,1 em 2011), apesar de ser superior ao registado em Portugal e na NUTS II.

- A instrução da população é reforçada pela redução da taxa de analfabetismo e pelo incremento da percentagem de população com ensino secundário e com o ensino superior

---

<sup>60</sup> Plano ainda não aprovado.

<sup>61</sup> Segundo o documento PNPOT/ Alteração. Diagnóstico (2018), o porto marítimo de Aveiro está também apto para as cargas de projeto, designadamente equipamentos eólicos de grandes dimensões.

que, no caso desta última, quase duplica entre 2001 e 2011 (9,5% e 17,8%, respetivamente). O concelho beneficia da presença da Universidade de Aveiro, do Instituto Superior de Contabilidade e Administração, do Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração, e da Escola Superior de Saúde da Universidade de Aveiro.

- O desenvolvimento de atividades associadas ao comércio e aos serviços encontra-se em franco crescimento, o que permite que, de entre os municípios da NUTS II onde se localizam as antigas “capitais de distrito”<sup>62</sup>, Aveiro seja o terceiro com maior percentagem de poder de compra nacional (0,938%). Este valor resulta do facto de a Universidade de Aveiro, o centro comercial Fórum Aveiro (com 86 lojas) e as duas unidades hospitalares (uma pública e outra privada), entre outras atividades, contribuírem para um maior volume de empregados no setor terciário (70,5%), percentagem essa que supera a registada na NUTS II (66,2%); com tendência similar ao território nacional e à NUTS II - Região Centro. em 2011, a percentagem de população empregada nos setores de atividade primário e secundário tem vindo a perder importância.

Acresce ainda que como epicentro da Rota da Luz, Aveiro dispõe da ria como paisagem onde, atualmente, os barcos moliceiros circulam com turistas que observam o seu ecossistema singular; a gastronomia e a tradição da doçaria associada aos ovos moles. Destas e de outras atrações resulta uma afluência de turistas que tem aumentado nas últimas décadas, com o número de hóspedes em alojamentos turísticos por 100 habitantes a atingir os 137,3 em 2011. Como se observa no quadro 6.1., Aveiro tornou-se um ponto de maior atração turística relativamente à NUTS II – Região Centro (95,4, em 2011).

- Em 2011, a população no concelho de Aveiro divide-se entre os 46,6% de residentes em lugares com 10 000 ou mais habitantes e os 39,2% de residentes em lugares até 1999 habitantes, longe dos 20,2% e 65,1% registados na NUTS II – Região Centro. Nos lugares com 2000 a 4999 habitantes entre 2001 e 2011 a situação inverte-se, já que o município de Aveiro apresenta uma evolução populacional positiva (tendência observada na NUTS II),

---

<sup>62</sup> De acordo com os dados do INE – Estudo sobre o poder de compra (2011): Coimbra (1,766%); Leiria (1,237%); Aveiro (0,938%); Viseu (0,903%); Castelo Branco (0,504%); Guarda (0,387%).

enquanto no restante território nacional se assiste a uma propensão para a perda de população.

- O município revela alguma preocupação com o desenvolvimento sustentável e com a educação ambiental da população, pois 1,3% do total das despesas do concelho em 2011 destinou-se a esse efeito, valor inferior ao da despesa nacional e da NUTS II - Região Centro (quadro 6.1.).

Várias são as iniciativas associadas a questões ambientais, das quais se destacam o Centro Municipal de Interpretação Ambiental (CMIA), instrumento promotor do conhecimento e interpretação dos valores e indicadores ecológicos do município e da Ria de Aveiro, visando, entre outros objetivos, divulgar os valores culturais ancorados nos ambientais e promover a utilização da ria de Aveiro como forma de lazer, e o sistema BUGA (Bicicleta de Utilização Gratuita de Aveiro), disponibilizado pelo município a custo zero e que teve início em 2000 com 350 bicicletas e cerca de 30 locais de estacionamento.

#### *Viseu*

Com uma latitude idêntica a Aveiro, o concelho de Viseu encaixa-se entre as serras do Caramulo, do Buçaco, de Montemuro e da Cordilheira Central (Serra da Estrela). Ao contrário de Aveiro, o relevo no município de Viseu é bastante acidentado, com altitudes entre os 400 metros e os 700 metros.

Com uma área de 507,1 km<sup>2</sup> e uma densidade populacional de 191,3 hab/km<sup>2</sup>, o município integra a Comunidade Intermunicipal Viseu Dão-Lafões. Segundo o PROT, em Viseu “o povoamento é mais esparso e aglomerado e as coalescências urbanas não são tão contínuas e extensas como no litoral” (CCDRC, 2007: 17).

O subsistema urbano de Viseu apresenta um forte dinamismo comercial e industrial, gravitando à sua volta outras aglomerações urbanas, como Mangualde, Tondela e Nelas (com uma forte presença da atividade industrial), bem como pequenos centros de cariz rural, cujos habitantes estão diariamente ligados por diversos motivos - trabalho, consumo e uso de serviços coletivos (CCDRC, 2007)

“A influência deste aglomerado urbano dilata-se para norte em direção a Lamego e para sul em direção a Oliveira do Hospital-Seia-Gouveia.” (CCDRC, 2008: 54).



**Quadro 6.1.** Indicadores demográficos, económicos e sociais em Portugal, NUTS II - Região Centro, concelhos de Aveiro e de Viseu

Indicadores	Portugal		Centro		Aveiro		Viseu	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
População residente (hab.)	10362722	10557560	2348162	2323906	73947	78093	94269	99093
Variação da população residente (%)	-	1,4	-	-1,0	-	5,6	-	5,1
Imigrantes provenientes de outro município (hab.)	-	-	-	-	0,6	0,8	1,6	2,0
População que não mudou de município (hab.)	-	-	-	-	77,3	89,7	95,0	96,2
Índice sintético de fecundidade <sup>63</sup>	1,45	1,35	1,37	1,23	1,41	1,28	1,57	1,28
Taxa Bruta de Natalidade (‰) **	10,9	9,2	9,5	7,9	11,2	9,7	12,2	9,4
Índice de envelhecimento (%)	101,6	125,8	129,2	158,2	88,4	113,9	88,9	116,9
Indivíduos em idade ativa por idoso	4,1	3,5	3,3	2,9	4,7	4,1	4,5	3,7
Dimensão média das famílias	2,8	2,6	2,7	2,5	2,8	2,5	2,9	2,6
Taxa de analfabetismo (%)	9,0	5,2	7,3	4,0	5,0	2,9	9,1	5,4
População com ensino secundário (%)	13,5	15,7%	11,3	14,5	15,0	15,7	13,4	16,4
População com ensino superior (%)	11,7	21,5	6,1	12,1	9,5	17,8	7,6	13,8

<sup>63</sup> Número médio de filhos por mulher em idade fértil.

Indicadores	Portugal		Centro		Aveiro		Viseu	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
População residente em lugares com 10.000 e mais habitantes (%)	42,7	37,7	19,8	20,2	49,0	48,6	21,9	22,1
População residente em lugares com 2000 a 4999 habitantes (%)	9,4	9,3	8,9	10,3	9,7	13,1	4,0	9,7
População residente em lugares com 0 a 1999 habitantes (%)	45,2	39,0	67,8	65,1	41,3	39,2	74,1	67,3
População empregada no setor I (%)	⊥ 5,0	3,1	⊥ 6,8	3,7	⊥ 2,1	1,1	⊥ 4,7	1,8
População empregada no setor II (%)	⊥ 35,1	26,5	⊥ 38,1	30,1	⊥ 34,6	28,5	⊥ 27,5	20,9
População empregada no setor III (%)	⊥ 59,9	70,5	⊥ 55,5	66,2	⊥ 63,4	70,5	⊥ 67,8	77,4
Hóspedes nos alojamentos turísticos por 100 habitantes (%)	98,3	132,5	65,9	95,4	86,3	137,3	113,4	106,5
Despesas dos municípios em ambiente (% do total das despesas) ***	7,9	8,4	8,7	6,3	3,5	1,3	5,8	10,2

Fontes/ Entidades: INE - XIV e XV Recenseamentos Gerais da População, PORDATA; INE - Estatísticas de Nados-Vivos\*\*; DGO/MF, INE, PORDATA\*\*\*.

Simbologia: ⊥ Quebra de série.

Com base nos indicadores apresentados no quadro 6.1., concluiu-se que:

- Com uma população residente de 99 093 habitantes em 2011, em Viseu regista também um envelhecimento da população. O índice de envelhecimento em 2011 (116,9%) é idêntico ao valor do resto do país e menor que o observado na NUTS II; entre 2001 e 2011 ocorreu uma redução da taxa bruta de natalidade e, consequentemente, a uma diminuição da dimensão média das famílias. O índice sintético de fecundidade demonstra uma ligeira descida do número de filhos por mulher em idade fértil (como já foi referido, esta tendência também acontece ao nível nacional e na NUTS II Região Centro). Ainda que com valores superiores aos registados para Portugal e para a NUTS II, o número de indivíduos em idade ativa por idoso é cada vez menor (3,7 em 2011).

- O incremento da instrução da população é notório. O município apresenta uma taxa de analfabetismo em regressão, similar à registada no território nacional, e um crescimento da população com ensino secundário de 13,4%, em 2001, para 16,4%, em 2011. Não obstante a percentagem de população com ensino superior ter aumentado de 2001 para 2011 (7,6% e 13,8%, respetivamente), os valores são menores que os registados em Portugal e no município de Aveiro em 2011 (21,5% e 17,8%, respetivamente). Estes resultados podem dever-se ao facto de o Instituto Politécnico de Viseu ser a única instituição pública de ensino superior. O ensino superior privado universitário é constituído pela Universidade Católica Portuguesa e o ensino superior privado politécnico pelo Instituto Superior Jean Piaget.

- A população residente em lugares com 10 000 ou mais habitantes apresenta valores abaixo dos observados no país e em Aveiro (21,9%, em 2001, e 22,1%, em 2011). Inversamente, observa-se uma maior concentração da população em lugares até 9 999 habitantes (74,1% em 2001 e 67,3% em 2011), o que pode significar que no concelho de Viseu há ainda a tendência para preterir a cidade em favor das localidades de menor dimensão.

Em 2011 as percentagens de hóspedes nos alojamentos turísticos por 100 habitantes no concelho de Viseu são inferiores ao valor registado em Portugal, mas superior ao registado na NUTS II Região Centro. Assim, e como refere o PROT: “Dão-Lafões, enquanto unidade territorial de transição entre o litoral e o interior, é estruturada por Viseu que se

tem vindo a destacar como elemento determinante para as dinâmicas de desenvolvimento desta sub-região. (...) A sua posição geográfica, conjugada com a sua ligação a Coimbra (IP3), ao litoral e à fronteira espanhola (IP5/A25) e a Vila Real (A24), e a qualidade dos seus produtos turísticos e de lazer [cultura e património, natureza e paisagem, turismo ativo, termalismo e turismo de saúde, enoturismo, gastronomia] permitem, por um lado, ganhar uma nova centralidade para Dão-Lafões enquanto recetor de turistas e, por outro lado, articular e integrar a sua oferta com os outros territórios da Região e a norte com o Douro, marca já estabelecida.” (CCDR, 2007: 55).

Associado à atividade turística, o desenvolvimento do comércio e dos serviços justifica que o setor de atividade terciário seja o que reúne o maior número de população ativa - 77,4% em 2011 (valor acima do observado em Portugal e em Aveiro e 11,2% superior ao verificado na NUTS II Região do Centro) em prejuízo dos setores secundário e primário (que emprega o menor número de população). Para reforçar estes argumentos, a título de exemplo, refiram-se o centro comercial Palácio do Gelo, reinaugurado e ampliado em 2008, com 140 lojas, e o Fórum Viseu, com 82 lojas, bem como a oferta de serviços de saúde especializados (três unidades de saúde hospitalar – uma pública e duas privadas), que atraem a população qualificada que aí trabalha, bem como consumidores e utentes dos concelhos limítrofes ou mais distantes de Viseu.

Este contexto serve de argumento para compreender por que razão a percentagem de poder de compra nacional observada no município (0,903%) se aproxima das apresentadas pelos concelhos localizados na faixa litoral de Portugal continental (valor semelhante ao concelho de Aveiro) e distante dos concelhos das antigas “capitais de distrito” situados no interior do país.

O município de Viseu valoriza as questões associada ao ambiente, pois apresenta um acréscimo de despesas em ambiente (% do total das despesas municipais) de 10,2% em 2011. Como em Aveiro, Viseu afeta a maior parte do orçamento destinado às questões ambientais com a gestão dos resíduos e, em seguida, com a proteção da biodiversidade e paisagem (valores superiores aos do município de Aveiro). As despesas com a proteção da qualidade do ar e clima e com a proteção e recuperação dos solos, e de águas subterrâneas e superficiais, são insignificantes ou nulas.

Como ação de promoção da proteção ambiental refira-se o Centro de Monitorização e Interpretação Ambiental (CMIA), localizado na margem esquerda do Rio Pavia, junto ao bairro da Balsa, criado com o objetivo de sensibilizar o público para a importância e necessidade de se preservar e valorizar o território numa perspetiva de sustentabilidade ambiental.

Em síntese, em Viseu a ideia de interioridade esbarra em alguns dos indicadores analisados, concentrando um conjunto de ofertas de comércio e serviços suficientemente atrativas para colocar o concelho num patamar distante dos que com ele partilham a mesma situação geográfica e um estatuto administrativo idêntico (antigas “capitais de distrito”), aproximando-se dos resultados de municípios como Aveiro.

## **6.2. A amostra**

---

### **6.2.1. Seleção das escolas**

Segundo Quivy e Campenhoudt (2005), é importante não só saber que tipo de dados devem ser recolhidos, mas também circunscrever o campo da análise empírica no espaço (geográfico e social) e no tempo.

Nesta investigação, optou-se pela análise de uma amostra representativa da população em estudo, na medida em que seria inviável abranger toda a população de Portugal continental.

Deste modo, sendo a aplicação dos questionários nas escolas do ensino secundário a base da investigação, a escolha dos municípios onde se localizam as cidades “capital de distrito” (Aveiro e Viseu), com áreas de influência superiores às de outras cidades da região, apresenta como vantagem o facto de as escolas aí localizadas acolherem não só alunos da zona urbana, como também outros das zonas rurais. Assim, no mesmo espaço físico – escola com ensino secundário e nas mesmas turmas – coexiste uma diversidade de alunos e encarregados de educação difícil de encontrar em escolas de cidades de menor

dimensão.

Inicialmente foi definido que as escolas abrangidas pelo estudo seriam as quatro localizadas no concelho de Aveiro e as três localizadas no concelho de Viseu.

Tendo o questionário como objetivo avaliar, por um lado, o conhecimento que os alunos têm sobre os conceitos de território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do território e, por outro, o contributo do programa de Geografia A para esse conhecimento por parte dos alunos que frequentam a disciplina, este teria obrigatoriamente de ser aplicado no terceiro período, o mais próximo possível do final do ano letivo.

Aqui surgiu o primeiro obstáculo. As escolas demonstraram resistência à aplicação do questionário, argumentando que o 11.º ano tem exames para o acesso ao ensino superior (das disciplinas bianuais específicas, onde se inclui a Geografia A), não podendo os alunos prescindir de uma aula para o seu preenchimento, e que as escolas são frequentemente solicitadas para a aplicação de inquéritos por questionário, que perturbam o processo de aprendizagem dos alunos. No caso de uma das escolas contactadas, o regulamento interno impedia a aplicação de questionários no terceiro período letivo. Esta situação inviabilizou a aplicação do questionário na Escola Secundária Alves Martins, aquela que na cidade de Viseu possui o maior número de alunos matriculados no 11.º ano e disponibiliza todas as ofertas educativas.

Na sequência desta recusa, o questionário foi apenas aplicado nas duas escolas secundárias não agrupadas de Viseu (escolas secundárias Emídio Navarro e Viriato), o que determinou também que a sua aplicação se fizesse unicamente em duas das quatro escolas secundárias de Aveiro. Neste concelho, escolheram-se as duas escolas com maior número de alunos matriculados e com maior oferta de cursos, para garantir a diversidade e relevância numérica da amostra.

Assim, a seleção recaiu sobre o Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, com quatro turmas do curso de ciências e tecnologia e uma do curso de línguas e humanidades (turmas sem a disciplina de Geografia A incluída na matriz curricular) e duas turmas do curso das ciências socioeconómicas (com Geografia A) e o Agrupamento de Escolas José Estevão, com cinco turmas do curso de ciências e tecnologia e três do

curso de artes visuais (turmas sem a disciplina de Geografia A) e duas turmas do curso de línguas e humanidades (com Geografia A incluída na matriz curricular).

A Escola Secundária Homem Cristo foi preterida pois tinha o menor número de turmas no 11.º ano (cinco turmas) e uma oferta educativa abrangida pelas outras duas escolas – curso de ciências e tecnologia e curso de línguas e humanidades.

A exclusão do Agrupamento de escolas Esgueira, cuja sede é a Escola Secundária Dr. Jaime Magalhães Lima, resulta do facto de, apesar de pertencer ao concelho de Aveiro, se localizar na freguesia de Esgueira, o que não acontece nem com os agrupamentos de escola escolhidos, nem com a Escola Secundária Homem de Cristo, que pertencem à freguesia da Glória.

#### **6.2.2. Seleção da amostra**

Como referido anteriormente, o universo de inquiridos é constituído por alunos do ensino secundário (11.º ano de escolaridade), ainda sem intervenção na reconfiguração do território e adultos representados pelos encarregados de educação dos alunos inquiridos, já com processo(s) de apropriação do espaço, ativo(s) e/ou passivo(s).

Quais as premissas subjacentes à seleção do grupo de alunos matriculados no ensino secundário? Uma vez que o inquérito por questionário aplicado nas escolas supracitadas privilegia o papel da formação escolar geográfica nos processos de aprendizagem coletiva sobre o território, selecionaram-se alunos do 11.º ano matriculados na disciplina de Geografia A, com exposição aos conteúdos curriculares da disciplina durante o 10.º e o 11.º anos. Concomitantemente, selecionaram-se turmas de alunos que não frequentaram a disciplina, com o objetivo de estabelecer um termo de comparação em relação às respostas dadas pelos colegas que frequentaram a referida disciplina.

O processo de seleção dos grupos de amostra teve por base o grupo turma, sendo adotada a amostragem probabilística (amostra por aglomerado – grupo turma), usada quando a população pode ser dividida em subpopulações heterogéneas representativas da população global. É feita sobre conglomerados e não sobre indivíduos da população.

Considerando que se pretende conhecer o contributo da disciplina Geografia A para o conhecimento dos conceitos de território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do território, identificaram-se, primeiro, as turmas de cujo plano de estudos aquela disciplina faz parte (turmas do curso de ciências socioeconómicas e do curso de línguas e humanidades), tendo estas sido selecionadas diretamente.

Em Aveiro, no Agrupamento de Escolas José Estevão, aplicou-se o inquérito a duas turmas do curso de línguas e humanidades e no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento a uma turma do curso de ciências socioeconómicas e a outra do curso de línguas e humanidades. Em Viseu, na Escola Secundária Viriato, escolheu-se uma turma do curso de línguas e humanidades e na Escola Secundária Emídio Navarro, três turmas do mesmo curso. Numa das turmas, os alunos estavam todos inscritos na disciplina de Geografia A, enquanto numa das outras a disciplina só era frequentada por 75% dos alunos e na terceira turma apenas por metade dos alunos.

As turmas sem frequência da disciplina Geografia A foram selecionadas tendo sempre presente a preocupação de pelo menos uma de cada curso estar representada.

A amostragem adotada foi a probabilística ou de conveniência (considerando que a validade deste tipo de amostra depende do pressuposto de que ela representa adequadamente a população alvo).

Ainda neste grupo de turmas sem Geografia A, dada a necessidade de selecionar um grupo mais reduzido de turmas (equiparado ao grupo das com Geografia A), optou-se pela amostragem aleatória.

Em Aveiro, identificaram-se duas turmas no Agrupamento de Escolas José Estevão (uma do curso de ciências e tecnologias e outra do curso de artes visuais) e duas no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento (uma do curso de ciências socioeconómicas e outra do curso de ciências e tecnologias).

Em Viseu, na Escola Secundária Viriato identificou-se uma turma do curso de ciências e tecnologias e na Escola Secundária Emídio Navarro quatro turmas, sendo uma turma do curso de ciências socioeconómicas, outra do curso de ciências e tecnologias e as duas turmas mistas de línguas e humanidades.



Quanto à seleção dos encarregados de educação, como representantes da sociedade civil, esta decorreu no âmbito das mesmas turmas dos alunos inquiridos, não tendo por base qualquer critério específico. A aplicação do questionário a este grupo de adultos pretende, como se referiu, identificar a sua postura face ao ordenamento e à cultura do território.

### **6.2.3. Caraterização dos grupos de amostra**

Inicialmente, a amostra de alunos e de encarregados de educação perfazia um total de 46 inquiridos na Escola Secundária Viriato, 119 na Escola Secundária Emídio Navarro (ambas localizadas em Viseu), 91 no Agrupamento de Escolas José Estevão e 102 no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento (localizadas em Aveiro), num total de 358 inquiridos.

No entanto surgiram obstáculos à concretização da recolha de informação, e os questionários recolhidos e validados ficaram abaixo das expectativas. No caso dos alunos recolheram-se 205 questionários, dos quais 15 foram considerados nulos (7 na Escola Secundária Viriato, 4 na Escola Secundária Emídio Navarro; 2 no Agrupamento de Escolas José Estevão e 2 no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento). No caso dos encarregados de educação, dos 142 questionários recolhidos, 4 foram rejeitados (2 na Escola Secundária Emídio Navarro e 2 no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento).<sup>64</sup>

Assim, e relativamente aos alunos, perante as amostras de população inicialmente previstas, os questionários válidos foram 82,6% na Escola Secundária Viriato, 35,3% na Escola Secundária Emídio Navarro, 61,5% no Agrupamento de Escolas José Estevão e 49,0%, no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento. Quanto aos encarregados de educação, esse valor foi 71,7% na Escola Secundária Viriato, 31,9% na Escola Secundária

---

<sup>64</sup> Para uma análise mais pormenorizada apresentam-se os quadros: anexo 2.1. Total dos questionários estimados inicialmente, recolhidos e validados, dos alunos do ensino secundário e dos adultos por escola, por curso de prosseguimento de estudos e por turma (Aveiro) e anexo 2.2. Total dos questionários estimados inicialmente, recolhidos e validados, dos alunos do ensino secundário e dos adultos, por escola, por curso de prosseguimento de estudos e por turma (Viseu).

Emídio Navarro, 13,2% no Agrupamento de Escolas José Estevão e 53,9% no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento (quadros 6.2. e 6.3.)

**Quadro 6.2.** Amostra inicial (alunos do ensino secundário e cidadãos) e percentagem de questionários validados<sup>1</sup>

AVEIRO									
Agrupamento de Escolas José Estevão					Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento				
Turmas	Alunos do ensino secundário				Turmas	Alunos do ensino secundário			
	Total	Com Geografia A	Sem Geografia A	Enc. de educação		Total	Com Geografia A	Sem Geografia A	Enc. de educação
4	60	38	22	12	4	50	19	31	55
	(91)	(43)	(48)	(91)		(102)	(44)	(58)	(102)
	61,5%	88,4%	45,8%	13,2%		49,0%	40,9%	53,4%	53,9%

VISEU									
Escola Secundária Viriato					Escola Secundária Emídio Navarro				
Turmas	Alunos do ensino secundário				Turmas	Alunos do ensino secundário			
	Total	Com Geografia A	Sem Geografia A	Enc. de educação		Total	Com Geografia A	Sem Geografia A	Enc. de educação
2	38	22	16	33	5	42	15	27	38
	(46)	(28)	(18)	(46)		(119)	(50)	(59)	(119)
	82,6%	78,6%	88,9%	71,7%		35,3%	30,0%	45,8%	31,9%

Fonte: levantamento próprio (trabalho de campo realizado em 2016)

Os motivos da discrepância entre a dimensão da amostra inicialmente prevista e os seus valores efetivos prendem-se com a falta de receptividade de alguns inquiridos em relação ao preenchimento do questionário (por o considerarem difícil ou demasiado exaustivo) ou por ter sido necessário anular alguns questionários preenchidos de modo pouco criterioso.

No que diz respeito aos alunos, o preenchimento nem sempre ocorreu na presença de um professor e/ou em ambiente de sala de aula (como foi o compromisso assumido pela Escola Secundária Emídio Navarro e pelo Agrupamento de escolas Dr. Mário Sacramento). No caso dos encarregados de educação, acrescem aos fatores acima referidos a desvalorização do questionário, a indisponibilidade para o seu preenchimento ou a falta de conhecimentos sobre o tema abordado, embora não assumido.

**Quadro 6.3.** Total de questionários válidos por escola nos dois grupos de amostra (%)<sup>1</sup>

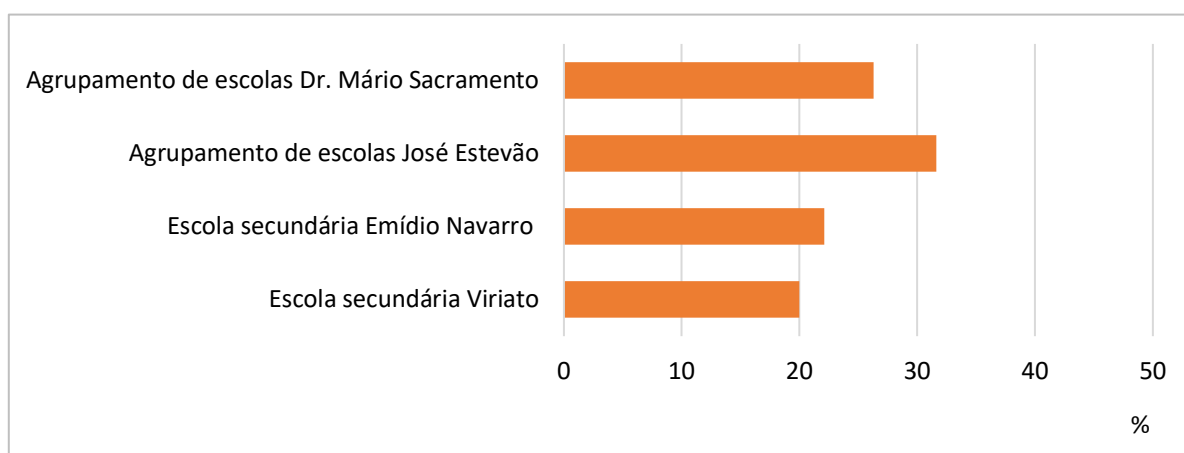
	Aveiro				Viseu				Aveiro		Viseu		Total	
	A. E. José Estevão		A. de E. Dr. Mário Sacramento		E. S. Emídio Navarro		E. S. Viriato							
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Com Geografia	38	63,3	19	38,0	15	35,7	22	57,9	57	51,8	37	46,3	94	49,5
Sem Geografia	22	36,7	31	62,0	27	64,3	16	42,1	53	48,2	43	53,7	96	50,5
TOTAL	60	100,0	50	100,0	42	100,0	38	100,0	110	100,0	80	100,0	190	100,0

Enc. de Educação	12	17,9	55	82,1	38	53,5	33	46,5	67	48,6	71	51,4	138	100,0
	67				71									

Fonte: Levantamento próprio (trabalho de campo realizado em 2016)

Na Escola Secundária Viriato, o sucesso no preenchimento dos questionários por parte dos alunos e dos encarregados de educação resulta do facto de terem sido realizados em sala de aula na presença dos diretores de turma (beneficiando do reconhecimento da sua autoridade pelos alunos e pelos respetivos encarregados de educação).

**Figura 6.1.** Questionários válidos aplicados aos alunos do ensino secundário, por escola (%)



Fonte: anexo 2.3.

Do total da amostra de inquiridos, a escola com o número mais elevado de questionários preenchidos e validados foi o Agrupamento de Escolas José Estevão, em Aveiro, seguido do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, do mesmo concelho. Nas duas escolas de Viseu, o número de inquéritos preenchido é semelhante, mas em ambas inferior ao registado nas escolas de Aveiro (figura 6.1.).<sup>65</sup> É relevante referir que o ponto de partida de cada escola não é o mesmo, ou seja, a amostra prevista é diferente. Por ordem de grandeza: 119 alunos e encarregados de educação na Escola Secundária Emídio Navarro, 102 no Agrupamento de Escolas José Estevão, 91 no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento e 46 na Escola Secundária Viriato. Deste modo, esta escola

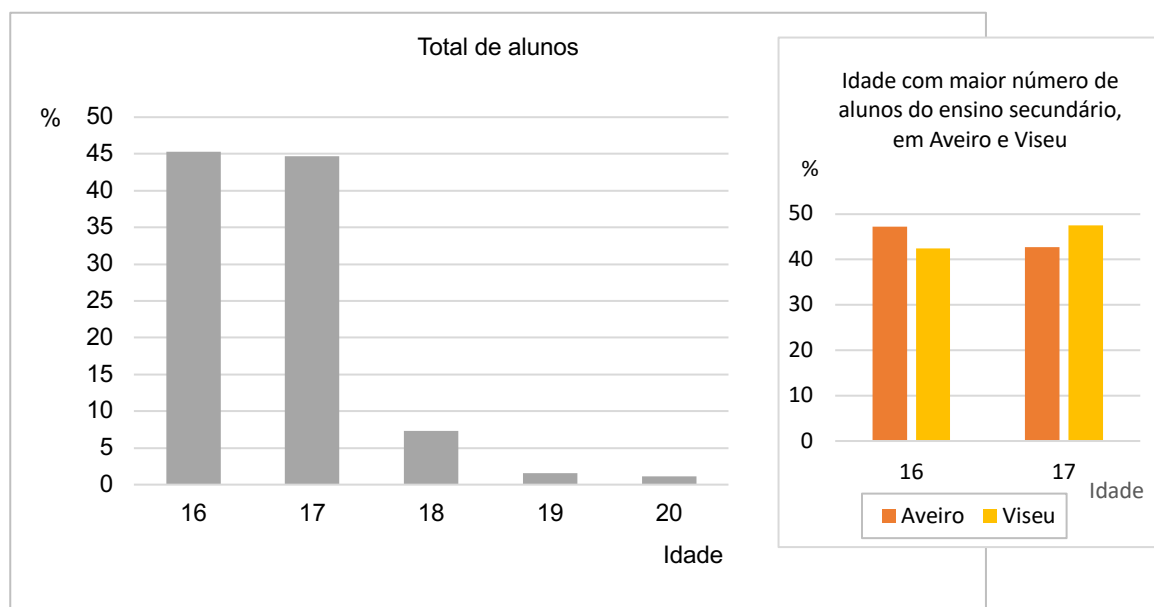
<sup>65</sup> Salvaguarda-se que, como foi referido, o número de questionários recolhidos na Escola Secundária Viriato, apesar de apresentarem um valor absoluto menor que qualquer uma das outras escolas, é bastante representativo pois, considerando os questionários nulos, dos 46 previstos foram preenchidos 45.

apresenta-se em desvantagem perante as outras três escolas, já que regista, com alguma frequência, valores percentuais inferiores, o que pode levar à ideia de um menor sucesso na aplicação dos questionários, acontecendo precisamente o contrário, como já foi referido.

### *Idade*

Em resultado de a idade associada à frequência do 11.º ano do ensino secundário corresponder, na maior parte dos casos, aos 16 anos (figura 6.2.), e como a aplicação dos questionários se efetuou no final do terceiro período, altura em que muitos dos alunos já atingiram os 17 anos de idade, justifica-se que a maior parte da população inquirida tenha entre 16 e 17 anos (90,0%).<sup>66</sup>

**Figura 6.2.** Alunos do ensino secundário, por idade (%)



Fonte: anexo 2.4.

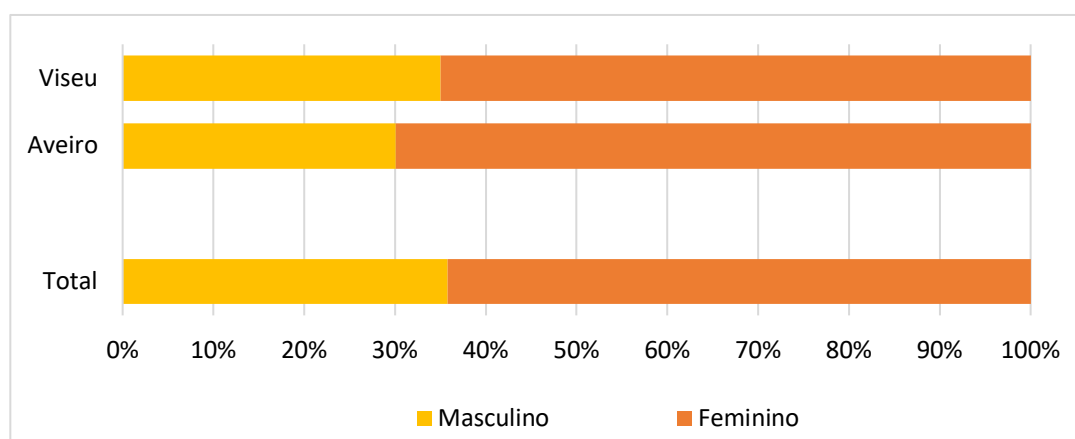
<sup>66</sup> Para uma análise ao nível de escola consultar anexo 2.12.

## Género

Mais de metade dos alunos do ensino secundário pertence ao género feminino (registando-se valores superiores a 60,0% (figura 6.3.), tanto ao nível de escola, como nos dois conjuntos de escolas de Aveiro e Viseu (anexos 2.5., 2.6. e 2.7.).

Nas escolas de Aveiro, apesar de se observar um predomínio dos alunos do género feminino, numa análise por turma, nomeadamente no Agrupamento de Escolas José Estevão, verifica-se que com exceção da turma cujos alunos estão matriculados no curso de ciências e tecnologias, as restantes turmas apresentam uma percentagem superior de raparigas (anexo 2.5.). No Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento o género feminino está em maioria na turma do curso de língua e humanidades e o masculino na turma do curso de ciências e tecnologias e numa das representativas do curso de ciências socioeconómicas (na outra turma a distribuição é mais equitativa).

**Figura 6.3.** Alunos do ensino secundário, por género (%)



Fonte: anexos 2.5. e 2.6.

Nas escolas localizadas em Viseu, designadamente a Escola Secundária Viriato, na turma cujos alunos estão matriculados no curso de ciências e tecnologias predomina o género feminino, e na turma representativa do curso de língua e humanidades os alunos, quanto ao género, estão distribuídos equitativamente. Na Escola Secundária Emídio

Navarro, com exceção da turma representativa do curso de ciências socioeconómicas, todas as outras apresentam um predomínio do género feminino (anexo 2.6.). Assim, no preenchimento dos inquéritos por questionário, registou-se uma maior participação dos alunos do género feminino.

#### *Frequência da disciplina de Geografia A*

No concelho de Aveiro os alunos com a disciplina de Geografia A superam o outro grupo de alunos, acontecendo o inverso no concelho de Viseu. Contudo, essas diferenças são muito pouco significativas (figura 6.4.).

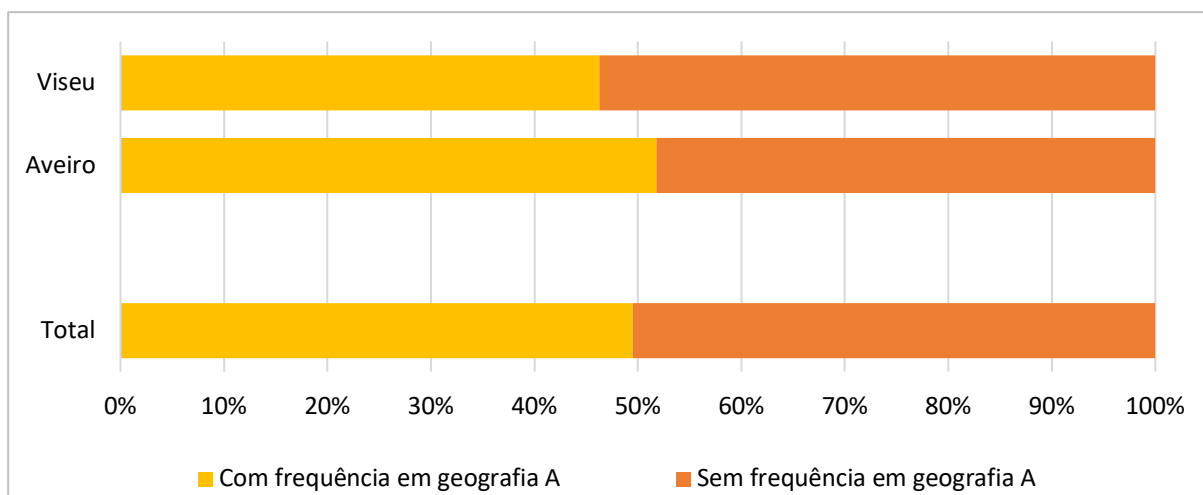
No Agrupamento de Escolas José Estevão (Aveiro) e na Escola Secundária Viriato (Viseu), os valores percentuais são superiores no grupo de alunos que frequentam a disciplina de Geografia A em relação ao outro grupo (63,3% e 36,7%, respetivamente, no caso da primeira escola, e 57,9% e 42,1%, no caso da segunda).

Nas outras duas escolas sucede o inverso: o grupo de alunos sem frequência na disciplina apresenta valores percentuais superiores ao que a frequenta, tanto numa escola como na outra, ou seja, 62,0% e 38,0%, respetivamente, no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento e na Escola Secundária Emídio Navarro, 64,3% e 35,7%, respetivamente.

Desta forma justifica-se o equilíbrio percentual apresentado – 49,5% de alunos com frequência da disciplina e 50,5% sem frequência – quando a abordagem é o total da amostra.

Nem todas as escolas têm a oferta de todos os cursos científico-humanísticos, vocacionados essencialmente para o prosseguimento de estudos de nível superior, como já foi mencionado. Numa análise mais pormenorizada, verifica-se que a percentagem de alunos com frequência da disciplina Geografia A do curso de línguas e humanidades atinge 45,8% do total da amostra, enquanto a do curso de ciências socioeconómicas alcança 21,6%.

**Figura 6.4.** Alunos do ensino secundário com e sem frequência da disciplina de Geografia A, em Aveiro e Viseu (%)



Fonte: anexo 2.8.

Relativamente aos alunos que não frequentam a disciplina, 25,2% pertencem ao curso de ciências e tecnologias, 1,1% ao curso de línguas e humanidades<sup>67</sup>, 21,6% ao curso de ciências socioeconómicas e 2,6% ao curso de artes visuais (quadro 6.4.).

Numa análise por turma, e tendo ainda em consideração a taxa de sucesso na aplicação dos questionários, as escolas que registam valores mais baixos são a Escola Secundária Emídio Navarro, com três turmas a apresentarem as menores taxas de sucesso (16,7%, 10,7% e 9,1%), e o Agrupamento de Escolas José Estevão, com uma turma a registar 19,0%<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> A Escola Secundária Emídio Navarro apresenta na sua oferta educativa o ensino articulado de dança e de música no terceiro ciclo do ensino básico e no ensino secundário, em resultado de protocolos estabelecidos com a Escola de Dança Lugar Presente e no Conservatório Regional de Música de Viseu Dr. José Azeredo Perdigão. O Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento tem também um protocolo com a Escola Artística do Conservatório de Música Calouste Gulbenkian, para alunos do terceiro ciclo do ensino básico.

<sup>68</sup> Anexo 2.1. Total dos questionários estimados inicialmente, recolhidos e validados, dos alunos do ensino secundário e dos adultos, por escola, por curso de prosseguimento de estudos e por turma Anexo 2.2. Total dos questionários estimados inicialmente, recolhidos e validados, dos alunos do ensino secundário e dos adultos, por escola, por curso de prosseguimento de estudos e por turma (Viseu).



No que respeita aos encarregados de educação, e ainda nesta escala de análise, é também nestas duas escolas que ocorrem as menores taxas de sucesso: 0,0% e 14,3% em duas turmas do Agrupamento de Escolas José Estevão; e 9,1%, 10,7% e 16,7% em três turmas da Escola Secundária Emídio Navarro.<sup>69</sup>

**Quadro 6.4.** Total de questionários dos alunos do ensino secundário, por escola e por curso<sup>1</sup>

Curso		A. de E. José Estevão	A. de E. Dr. Mário Sacramento	E. S. Emídio Navarro	E. S. Viriato	Total	
						Valor absoluto	%
Curso de Ciências e Tecnologias	Sem Geografia A	17	12	3	16	48	25,2
Curso de Língua e Humanidades	Sem Geografia A	-	-	2	-	2	1,1
	Com Geografia A	38	12	15	22	87	45,8
Curso de Ciências Socioeconómicas	Sem Geografia A	-	19	22	-	41	21,6
	Com Geografia A	-	7	-	-	7	3,7
Curso de artes Visuais	Sem Geografia A	5	-	-	-	5	2,6
Total		60	50	42	38	190	100,0

Fonte: levantamento próprio (trabalho de campo realizado em 2016)

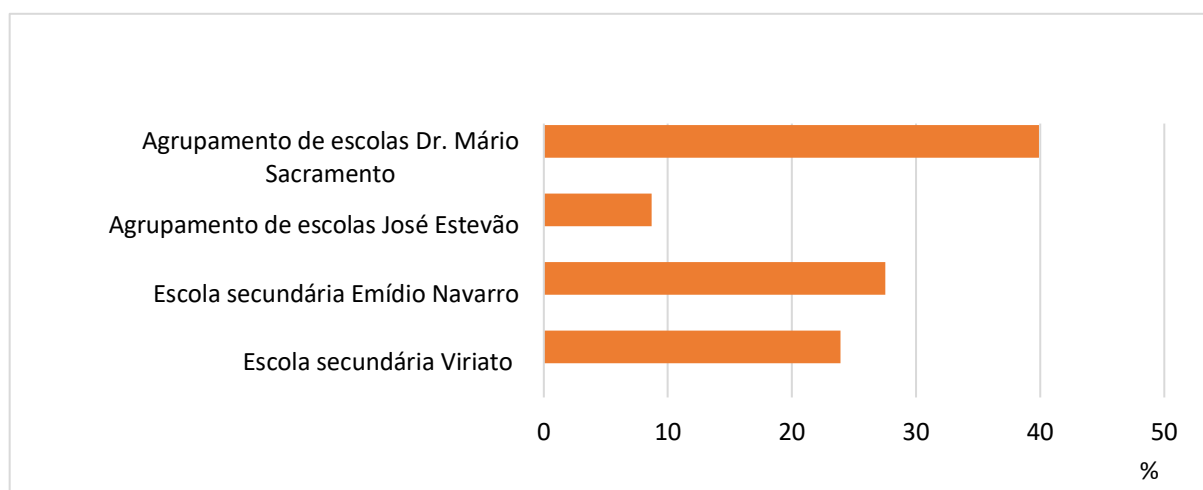
<sup>69</sup> Idem.

Em oposição ao que aconteceu relativamente aos alunos, no caso dos encarregados de educação, no total da amostra, a escola com o número mais baixo de questionários preenchidos e validados foi o Agrupamento de Escolas José Estevão (Aveiro) (8,7%). Este valor, além de representar um menor peso da amostra em relação ao total, reflete ainda que a taxa de adesão por parte dos adultos foi baixa – dos 91 previstos inicialmente só 12 responderam ao questionário, ou seja, a taxa de sucesso foi de 13,2%.

A escola que assumiu o maior valor percentual de questionários validados relativamente à amostra total foi o Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento (Aveiro) (39,9%), seguido da Escola Secundária Emídio Navarro e da Escola Secundária Viriato (de Viseu), ambas com um número de inquéritos preenchido semelhante (27,5% e 23,9%, respetivamente) (figura 6.5.).

Também neste grupo de amostra o total de questionários válidos na Escola Secundária Viriato – 33 questionários – foi significativo, em números absolutos, face à totalidade da amostra prevista inicialmente, 46 encarregados de educação, ou seja, 71,7% da amostra inicial (quadro 6.2.), por motivos já explicados na secção anterior.

**Figura 6.5.** Questionários válidos, aplicados aos encarregados de educação, por escola (%)

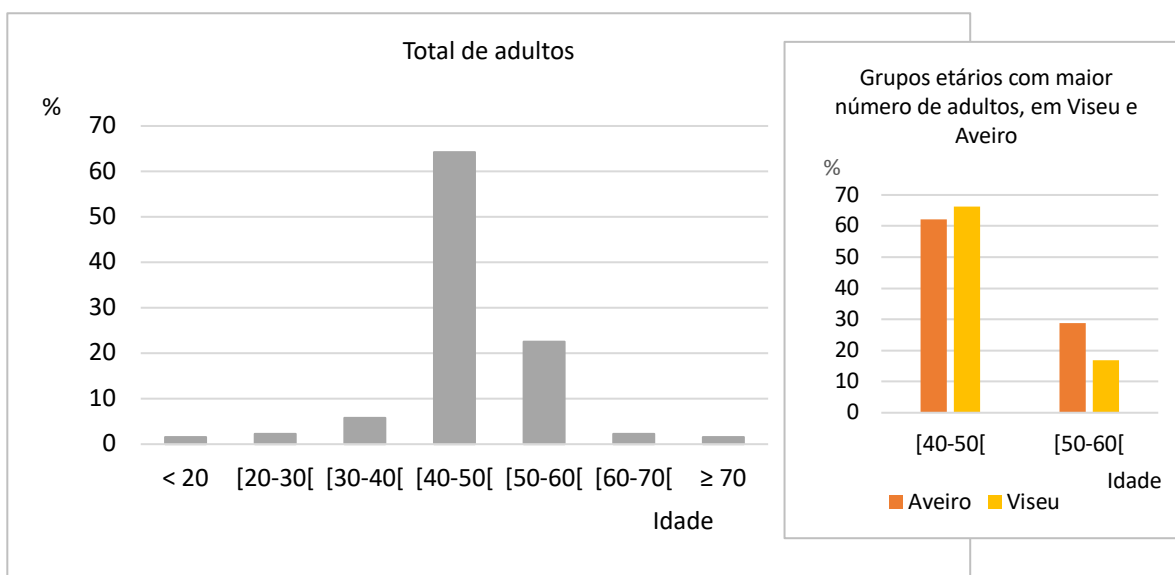


Fonte: anexo 2.9.

### Idade

Da totalidade da amostra, mais de metade dos inquiridos (64,2%) encontra-se no grupo etário entre os 40 e os 50 anos, quer nas escolas do concelho de Aveiro quer nas do de Viseu (62,1% e 66,2%, respetivamente) (figura 6.6.).

**Figura 6.6.** Encarregados de educação, por idade (%)



Fonte: anexo 2.10.

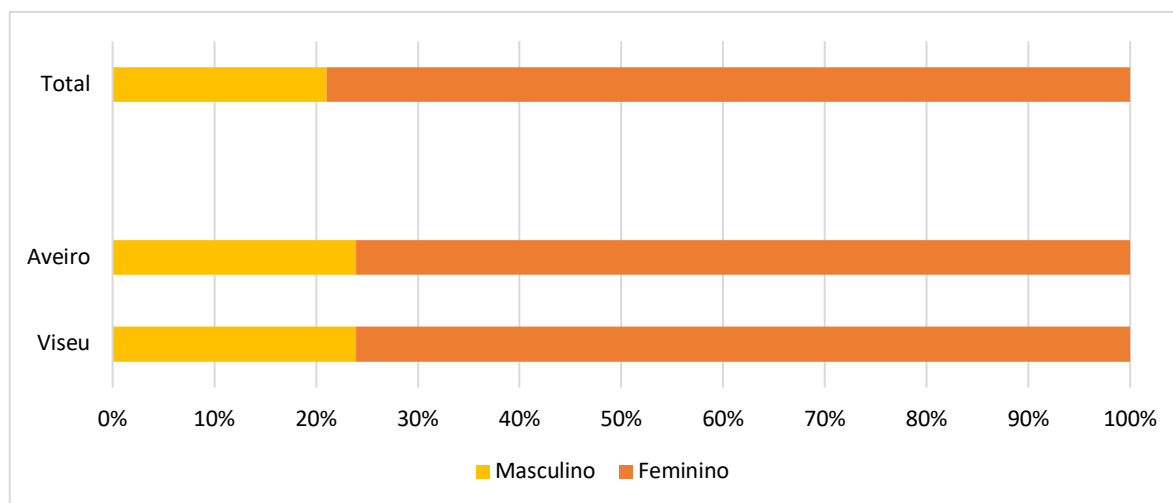
### Género

Na totalidade da amostra há dominância do género feminino (79,0%): 76,6% e 81,7% referente à soma das duas escolas localizadas no concelho de Aveiro e às duas localizadas no concelho Viseu, respetivamente (figura 6.7).

Estes valores percentuais elevados resultam do facto de, como foi referido, a amostra representativa dos adultos corresponder aos encarregados de educação. Assim, por tradição, é a mãe que acompanha o percurso escolar do seu educando ou, na sua vez, outro familiar do género feminino, sendo pouco usual este acompanhamento ser efetuado pelo pai ou por outro elemento do género masculino.

Este fenómeno repete-se aquando da análise ao nível de escola, atingindo o género feminino sempre valores percentuais acima dos 75,0% (anexo 2.11).

**Figura 6.7.** Encarregados de educação, por género (%)



Fonte: anexo 2.11.

### *Nível de escolaridade*

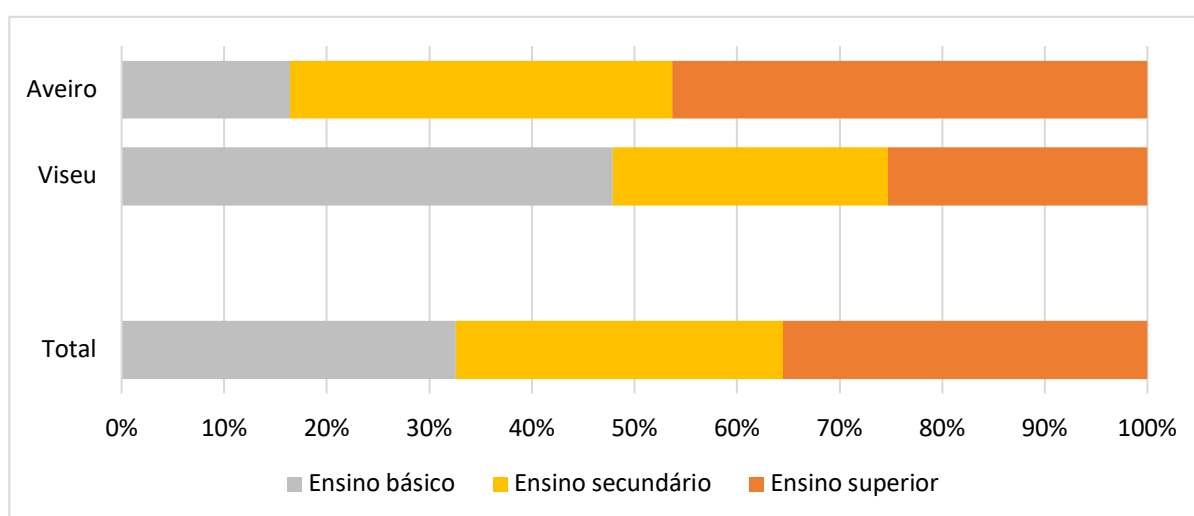
Considerando a totalidade da amostra no que respeita ao nível de escolaridade completo dos inquiridos, verifica-se uma distribuição proporcionada pelos três níveis de ensino (ensino básico, ensino secundário e ensino superior).

No entanto, se a análise se centrar na comparação entre as escolas do concelho de Aveiro e as do concelho de Viseu, constata-se diferenças: quase metade dos inquiridos de Viseu detêm o ensino básico (que inclui o ensino do primeiro, segundo e terceiro ciclos) (47,9%) enquanto em Aveiro detêm o ensino superior (46,3%) (figura 6.8.).

Esta diferença poderá estar relacionada com o facto de Viseu não ter um centro universitário da dimensão da Universidade de Aveiro, que atrai docentes com um nível superior de instrução e promove a fixação de alunos no concelho e concelhos limítrofes, aquando da conclusão dos ciclos de estudos superiores. No concelho de Viseu a oferta

educativa no ensino superior existe em menor escala: a nível estatal, o Instituto Politécnico de Viseu e, a nível particular, o Instituto Piaget (Instituto Superior de Estudos Interculturais e Transdisciplinares de Viseu - ISEIT) e o Pólo da Universidade Católica Portuguesa (Centro Regional das Beiras).

**Figura 6.8.** Encarregados de educação, por nível de escolaridade completo (%)



Fonte: anexo 2.12.

Em 2011, o concelho de Aveiro detinha 17,8% da população total com ensino superior de total e Viseu 13,8% (quadro 6.1., capítulo 6).

Numa análise a nível de escola, verifica-se que no caso das localizadas no concelho de Aveiro, e ao nível do ensino básico, os valores percentuais nas duas escolas são similares.

Quanto ao ensino superior completo, o Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, relativamente aos adultos, assume valores percentuais mais elevados (49,1%) em comparação com o Agrupamento de Escolas José Estevão (33,3%). O mesmo se verifica, mas em situação inversa, quando se trata do ensino secundário, cujos valores do Agrupamento de Escolas José Estevão (50,0%) são superiores aos do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento (34,5%).

Contudo, estas conclusões exibem fragilidades já que a amostra dos encarregados de educação no Agrupamento de Escolas José Estevão é reduzida (13,2%) relativamente à amostra inicial (quadro 6.2.).

No concelho de Viseu, as escolas mostram comportamentos percentuais semelhantes: as percentagens de encarregados de educação com ensino básico e com o secundário são, respetivamente, 54,5% e 27,3%, na Escola Secundária Viriato, e 42,2% e 26,3% na Escola Secundária Emídio Navarro; ao nível do ensino superior as diferenças são significativas, com registos percentuais de 31,5% na Escola Secundária Emídio Navarro e de 18,2%, na Viriato. O facto de a primeira escola ser considerada a “escola da cidade” pode constituir argumento para justificar este fenómeno.

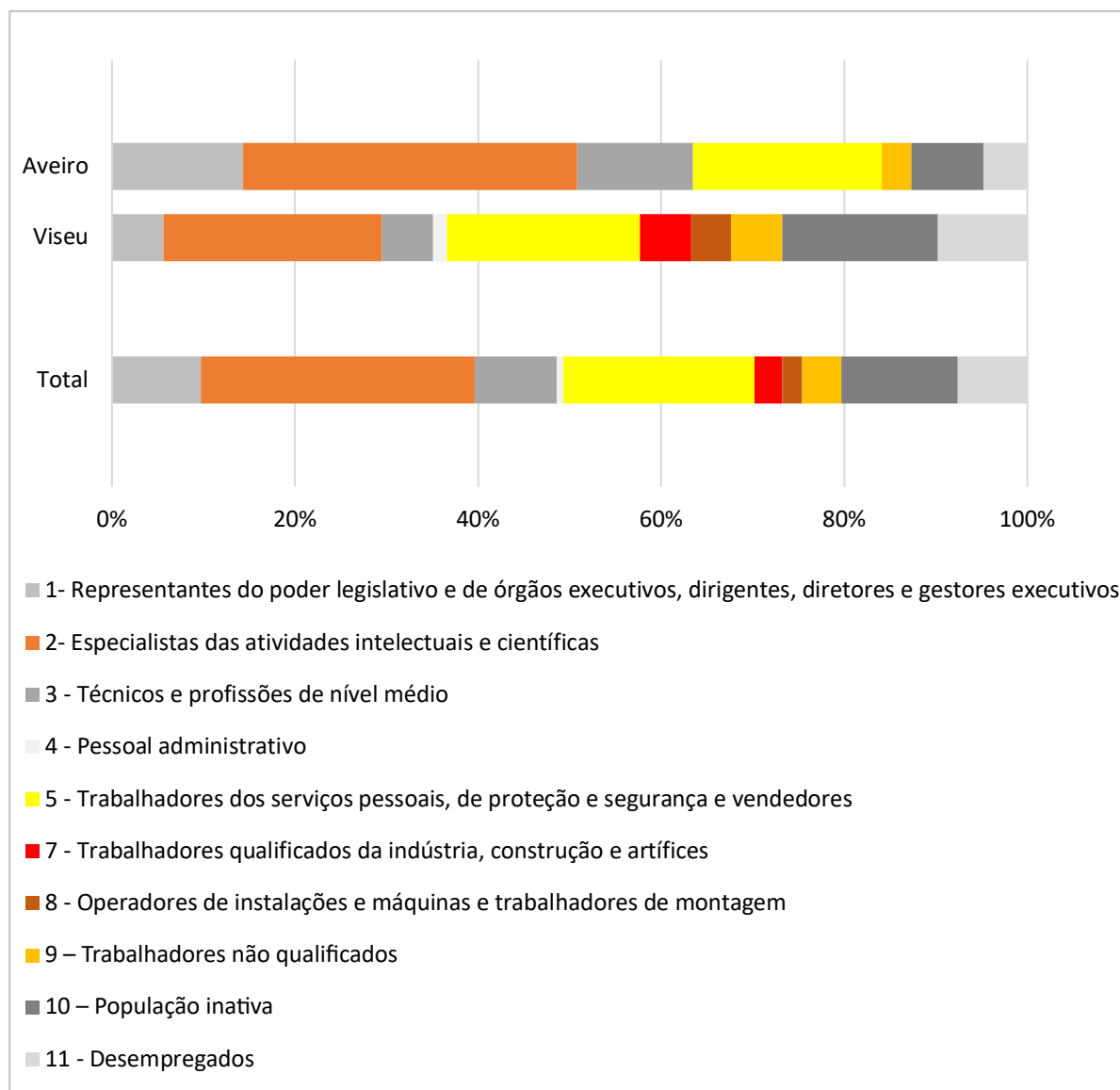
#### *Atividade profissional*

No que respeita à atividade profissional exercida pelos adultos inquiridos, o grupo profissional que acolhe o maior número da amostra total é o dos especialistas das atividades intelectuais e científicas, com 29,9%. Quando a análise é ao nível do somatório das escolas localizadas em cada concelho, em Aveiro o valor atinge 36,5% e em Viseu 23,9%.

O grupo que detém a segunda posição é o dos trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores, com valores percentuais de 20,9% (total da amostra), 20,6% (total das escolas de Aveiro) e 21,1% (total das escolas de Viseu).

Numa análise mais detalhada conclui-se que, comparativamente, é nos primeiros grupos profissionais – especialistas das atividades intelectuais e científicas e representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos –, que requerem um nível de ensino mais elevado, que os adultos de Aveiro assumem maiores valores percentuais relativamente aos pertencentes às escolas de Viseu (50,8% e 29,5%, respetivamente), enquanto nos grupos profissionais que detêm um menor nível de ensino – trabalhadores não qualificados e população inativa, Viseu sobressai em relação a Aveiro, somando os dois grupos profissionais um total de 22,6% e 11,1%, respetivamente (anexo 2.14).

**Figura 6.9.** Encarregados de educação, por grupo profissional<sup>70</sup>



Fonte: anexo 2.14

Este facto é sustentado pelo número de inquiridos com o ensino superior completo que, como foi referido, é de 27 inquiridos no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento e

<sup>70</sup> A denominação dos grupos profissionais sustenta-se na “Classificação Portuguesa das Profissões 2010” (INE, 2011). A denominação apresentada com o número 10 e 11 é da responsabilidade da autora.

4 no Agrupamento de Escolas José Estevão<sup>71</sup>, enquanto nas Escolas Secundárias Viriato e Emídio Navarro o número de inquiridos com este nível de escolaridade completo é, respetivamente, de 6 e 12.

Como se pode verificar no anexo 2.14. Adultos, por grupo profissional e anexo 2.15. Adultos, por atividade profissional, por escola, a proporção de inquiridos incluídos no primeiro grupo mais do que duplica em Aveiro relativamente a Viseu (9 e 4, respetivamente), enquanto no grupo da população inativa é em Viseu que se registam os valores mais elevados, o dobro dos inquiridos relativamente a Aveiro (12 e 4, respetivamente), dos quais 9 são domésticas.

Por último, destacam-se dois grupos por comportamentos contrários e diferenciais de mais do dobro, o dos representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos, com 14,3% em Aveiro e 5,6% em Viseu, e o da população inativa, cujos valores percentuais são de 7,9% em Aveiro e 17,0% em Viseu (figura 6.9.).

---

<sup>71</sup> Como já foi referido anteriormente, o baixo valor registado no Agrupamento de Escolas José Estevão justifica-se pela razão de que o número de inquiridos que preencheu o questionário é também reduzido.





## A disciplina de Geografia A

**7.1. O programa de Geografia A**

---

**7.1.1. Contextualização**

Ao longo das décadas de 1970 e 1980 verificaram-se grandes mudanças no programa curricular da disciplina de Geografia lecionado nas escolas portuguesas.

Com a Revolução do 25 de Abril de 1974 e a independência das colónias, o estudo do território ultramarino deixou de figurar nos programas.

A Geografia do novo regime democrático apresenta “um discurso centrado na interpretação das paisagens, na dependência das condições de vida em relação ao contexto físico, alheada dos principais desafios políticos, económicos e sociais, locais, nacionais e mundiais. Os jovens dificilmente se reconhecem nesta Geografia rural, que desvaloriza, nos programas e nos manuais, o mundo cada vez mais urbano em que vivem os alunos, numa disciplina dominada pela memorização” (Claudino, 2015: 11).

No que diz respeito ao ensino secundário, inicialmente, o programa curricular do 10.º e 11.º anos de escolaridade apresenta-se com uma abordagem generalista<sup>72</sup>, tanto do âmbito da Geografia Física como da Geografia Humana e no 12.º ano reflete a influência da Nova Geografia.

A ausência de uma componente espacial nacional, no 3.º ciclo, reforça a sua presença quando da criação, em 2001, do Programa de Geografia A<sup>73</sup> para o ensino secundário (10.º e 11.º anos de escolaridade) nos cursos Científico-humanísticos de Ciências

---

<sup>72</sup> O campo de análise era já o território nacional.

<sup>73</sup> Alves, M. L et al. (Coord.) (2001), *Programa de Geografia A. 10º e 11º ou 11º e 12º anos. Cursos de Científico-Humanísticos de Ciências Socioeconómicas e de Ciências Sociais e Humanas. Formação Específica*. Lisboa: Ministério da Educação. Departamento do Ensino Secundário.

Socioeconómicas e de Línguas e Humanidades – componente de formação específica – sendo o seu objeto de estudo o território português.<sup>74</sup>

Extravasando o estudo à escala nacional, em 2002 é homologado o programa da disciplina de Geografia C (opcional), lecionada no 12.º ano de escolaridade, no Curso Geral de Ciências Sociais e Humanas e no Curso Geral de Ciências Socioeconómicas, com a “finalidade de proporcionar aos alunos uma formação que, a partir do tratamento de uma temática global, lhes facilite a compreensão da crescente interdependência planetária e dos problemas que afectam os territórios, as sociedades e as relações do Homem com o ambiente, estimulando-os a interessarem-se por uma participação mais consciente na procura de soluções alternativas, desenvolvendo atitudes de solidariedade territorial, numa perspectiva de sustentabilidade” (Alves *et al*, 2002: 6).

#### **7.1.2. Competências e conteúdos programáticos**

Sendo o território nacional o objeto de estudo central do programa, sugere-se que através de uma abordagem cartográfica se proporcione aos alunos uma visão de conjunto do país e/ou que se enquadre Portugal em contextos geográficos mais amplos (Península Ibérica, Europa, etc.). A escala de análise alarga-se, sempre que necessário, no sentido de se estabelecerem comparações que permitam “relativizar o nível de desenvolvimento dos territórios considerados, independentemente da escala de análise adotada” (Alves *et al.*, 2001: 17).

Segundo estes autores (*idem*: 9), os conteúdos da disciplina de Geografia A visam “desenvolver atitudes que proporcionem a compreensão da relação do Homem com a Natureza e o valor das diferentes culturas e sociedades; desenvolver a curiosidade geográfica como promotora da educação para a cidadania; desenvolver o sentido de pertença e de atitudes de solidariedade territorial, numa perspectiva de sustentabilidade; incentivar a participação nas discussões relativas à organização do espaço, ponderando os riscos ambientais e para a saúde envolvidos nas tomadas de decisão”.

---

<sup>74</sup> Este documento foi homologado a 5 de março de 2011, no caso do relativo ao 10.º de escolaridade, e a 6 de dezembro do mesmo ano, no caso do 11.º ano.

Das competências propostas (Alves *et al.*, 2001: 10-11), destacam-se<sup>75</sup>: “valorizar as diferenças entre indivíduos e culturas; demonstrar espírito de tolerância e capacidade de diálogo crítico; aceitar desafios partilhando riscos e dificuldades; desenvolver a perceção espacial no sentido de uma progressiva apropriação criativa dos espaços de vida; interesse pela conciliação entre o crescimento económico e a melhoria da qualidade de vida das populações, associando-os à valorização do património natural e cultural; intervir no sentido de atenuar as assimetrias territoriais, valorizando a preservação das diferenças entre as regiões; identificar situações problemáticas relativas ao espaço geográfico; participar, através da procura e da apresentação de soluções fundamentadas, na resolução de problemas espaciais; utilizar o processo de inferência para interpretar documentos geográficos, encaminhar a pesquisa, responder a problemas ou levantar novos problemas; reconhecer a necessidade de mudança da escala de análise na compreensão do espaço geográfico; relacionar a existência de conflitos no uso do espaço e na gestão de recursos com situações de desigual desenvolvimento, a nível local e/ou regional; reconhecer a importância do ordenamento do território no atenuar das desigualdades de desenvolvimento; compreender a estruturação do território nacional em diferentes escalas de análise, assim como as suas interações com outros espaços, particularmente com os espaços ibéricos e europeu.”

Ao longo dos vários temas e subtemas o programa da disciplina apresenta os objetivos intermédios, organizando-se em módulo inicial e cinco temas. O módulo inicial e os primeiros dois temas são abordados no 10.º ano de escolaridade e os três últimos, no 11.º ano.

#### Módulo inicial - A posição de Portugal na Europa e no Mundo

1. A população, utilizadora de recursos e a organização do espaço
2. Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades

---

<sup>75</sup> Tanto a consecução das finalidades como das competências, nos manuais escolares, é abordada no capítulo 8 “Do conhecimento do território à cultura de ordenamento do território - contributo da educação geográfica escolar”.

3. Os espaços organizados pela população
4. A população, como se movimenta e como comunica
5. A integração de Portugal na União Europeia: novos desafios, novas oportunidades

Este programa, ainda em vigor, serve de base para a análise.<sup>76</sup>

#### *Módulo Inicial - A posição de Portugal na Europa e no Mundo*

Neste módulo visa-se a aferição dos objetivos propostos nos ciclos de ensino básico anteriores bem como a consolidação dos conteúdos abordados nesses ciclos, especialmente no 3.º ciclo do ensino básico, ou seja, “corresponde a um momento de consolidação de aprendizagens anteriormente realizadas” (Alves *et al.*, 2001: 26).

Subdivide-se em três subtemas: a constituição do território nacional, a posição geográfica de Portugal e a inserção de Portugal em diferentes espaços.

Estes subtemas centram-se, primeiro, no reforço do conhecimento da organização político-administrativa do território nacional a diferentes escalas – as unidades territoriais que compõem o espaço nacional, e a sua localização geográfica em relação a outros espaços político-administrativos, culturais e económicos (espaço ibérico, espaço comunitário europeu e das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo, especialmente das Comunidades de Língua Oficial Portuguesa – CPLP).

#### *Tema 1. A população, utilizadora de recursos e a organização do espaço*

Neste tema abordam-se as questões da população como “recurso a potencializar na procura de uma melhoria da sua própria qualidade de vida quer na de que os recursos, os que a natureza nos disponibiliza, só são significativos pela necessidade que deles tem a população.” (Alves, *et al.*, 2001: 27).

---

<sup>76</sup> A mudança na organização curricular, em 2001, a que se assistiu no ensino básico, é formalmente rejeitada no que diz respeito ao ensino secundário, através do Decreto-Lei nº 156/ 2002, de 20 de junho, que suspende a produção de efeitos da revisão curricular do ensino secundário, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro.

Propõe-se uma revisão das variáveis demográficas e dos conteúdos relacionados com o comportamento dessas variáveis nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, abordados no ensino básico.

Subdivide-se em dois subtemas:

(1.1) População: evolução e diferenças regionais;

(1.2) A distribuição da população.

No primeiro subtema aborda-se a demografia da população portuguesa, analisando a sua evolução na segunda metade do século XX, as suas estruturas e comportamentos sociodemográficos, os principais problemas sociodemográficos, e o rejuvenescimento e valorização da população. Privilegia-se “uma abordagem que permita ao aluno compreender que o estudo da dimensão sociodemográfica da população portuguesa tem de ser entendido quer no quadro evolutivo, quer no quadro de um comportamento espacial diferenciado” (Alves *et al.*, 2001: 28). Neste sentido, valoriza-se a importância do ordenamento do território para a melhoria da qualidade de vida da população.

O subtema sobre a distribuição da população propõe um “olhar crítico” sobre a repartição da população no território nacional através da análise das causas e consequências dessa distribuição. Pretende-se que os alunos reflitam sobre “a necessidade de reduzir as assimetrias regionais na distribuição da população, debatendo medidas concretas para atingir esse objetivo e refletindo sobre os custos económicos e sociais da rarefação do povoamento” (*idem*: 30).

## *Tema 2. Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*

De acordo com Alves *et al.* (2001: 31): “o inventário dos recursos naturais que a população tem ao seu dispor e a forma como os utiliza permite avaliar o resultado das ações humanas sobre o território e as possibilidades de valorizar os recursos, de forma sustentada”. Neste tema do programa sugere-se uma revisão prévia de conhecimentos relacionados com os conteúdos a abordar, nomeadamente:

- (2.1.) os recursos do subsolo;
- (2.2.) a radiação solar;
- (2.3.) os recursos hídricos;
- (2.4.) os recursos marítimos.

#### *Os recursos do subsolo*

Neste subtema pretende-se que os alunos identifiquem os recursos do subsolo existentes em território nacional, que os localizem e que relacionem o interesse económico dos mesmos e a sua utilização ao nível da indústria, energia e turismo termal. Deverão adquirir conhecimentos sobre as áreas de exploração dos recursos minerais, dos recursos energéticos e sua distribuição, sobre os problemas na exploração dos recursos do subsolo e as novas perspetivas da sua exploração e utilização dos mesmos.

Além do mencionado, propõe-se uma análise custo-benefício da exploração mineira no território nacional, essencialmente a nível económico, mas também quanto à qualidade da mão de obra diretamente relacionada com esta atividade e sobre os impactos ambientais que daí advêm.

Na rubrica *nível de abordagem*, pretende-se igualmente que os alunos reflitam sobre os custos económicos e ambientais provenientes da dependência externa de Portugal face ao consumo de recursos energéticos, bem como “sobre a vulnerabilidade do abastecimento energético nacional face à conjuntura económica e política internacional” (Alves *et al.*, 2001: 32).

O programa da disciplina recomenda ainda uma reflexão sobre a valorização e potencialização dos recursos do subsolo disponíveis, entre eles os associados à atividade termal na sua vertente turística.

Perante a constatação de que Portugal depende de um fornecimento de energia externo, sugere-se que se deve fazer “referência à política energética nacional e ao seu enquadramento na política energética comunitária” (*ibidem*).

### *A radiação solar*

Propõe-se o estudo da temática tendo em vista “as condições específicas do território nacional relativamente à possibilidade de valorizar economicamente o clima, através da rentabilização da insolação na procura de energias alternativas e na potencialização do turismo” (Alves *et al.*, 2001: 34). Deste subtema fazem parte a aquisição de conhecimentos sobre a variabilidade da radiação solar em Portugal continental e insular, a distribuição da temperatura no território nacional e a valorização da radiação solar.

Com este propósito, analisa-se a variação temporal e espacial da radiação solar em território nacional, identificando-se as causas dessa variabilidade. Sugere-se ainda que se estabeleçam comparações com outros países europeus, no sentido de “equacionar as vantagens que advêm das condições específicas do nosso país” (*idem*: 34).

Tendo por base o estudo efetuado sobre a radiação solar é analisada a variação da temperatura no espaço e no tempo (ao longo do ano), identificando-se os fatores condicionantes dessa variação.

Por último, perante as características da radiação solar, pretende-se que os alunos reflitam sobre a sua valorização económica na exploração da energia solar e da atividade turística.

### *Os recursos hídricos*

Neste subtema salienta-se “a importância da água como componente essencial dos sistemas naturais e como recurso insubstituível na quase totalidade das atividades humanas” (*idem*: 36). Propõe-se o estudo das disponibilidades hídricas em Portugal, tendo por base as condicionantes físicas – o clima e, mais especificamente, a variabilidade estacional da precipitação e a sua distribuição espacial e os problemas decorrentes da sua utilização. A utilização sustentável da água é aqui evidenciada, na medida em que se pretende que os alunos equacionem o facto de que “as reservas futuras de água dependem, por um lado, da capacidade para conservar, reutilizar e racionalizar a sua utilização e, por outro, da cooperação internacional, no sentido de uma gestão integrada deste recurso finito e vulnerável” (*ibidem*).



Além do estudo da precipitação, sugere-se a análise da rede hidrográfica portuguesa e das reservas de água subterrâneas, no sentido de se conhecerem as disponibilidades hídricas das bacias hidrográficas. Estabelece-se a relação entre os fatores físicos e humanos e a irregularidade dos caudais. E, por último, que os alunos reflitam sobre a problemática da gestão dos rios internacionais, e sobre os problemas decorrentes da utilização e distribuição da água, de acordo com duas perspetivas: “por outro lado, deve-se problematizar a distribuição da água, o custo, a qualidade, o avanço técnico e a organização administrativa das redes de abastecimento de água existentes em Portugal, não esquecendo os problemas que se colocam à evacuação das águas usadas” (Alves *et al.*, 2001: 37). Neste sentido, realça-se que o controlo quantitativo e qualitativo deste recurso é fundamental. Neste subtema, o programa, faz referência aos documentos suporte no ordenamento e gestão das águas.

#### *Os recursos marítimos*

Neste quarto subtema dedicado às questões do mar, propõe-se que os alunos compreendam “que o espaço marítimo é um sistema complexo e dinâmico, em que os fatores naturais e humanos se interligam, colocando ao dispor da população inúmeros recursos” (*idem*: 39). A inesgotabilidade destes recursos não é esquecida, abordando-se a exigência de uma legislação de suporte que regule a sua exploração e utilização, tendo em conta a necessidade da conciliação dos interesses de cada país com o interesse de todos.

Para a abordagem desta temática parte-se da caracterização da linha de costa e da plataforma continental com o intuito de compreender a sua dinâmica e potencialidades, localizar os principais portos de pesca (identificando-se os condicionalismos físicos dessa localização) e, por outro, conhecer e perceber os recursos marítimos disponíveis.

Seguidamente, propõe-se a caracterização da atividade piscatória portuguesa, a identificação das espécies capturadas, tanto nas águas nacionais como nas internacionais; as consequências da adesão de Portugal à União Europeia; a reflexão sobre os problemas inerentes à atividade piscatória (a poluição das águas, para a sobre-exploração dos recursos, dificuldade no controlo das águas nacionais e ZEE); a identificação de medidas

que contrariem os problemas; a reflexão sobre as potencialidades do uso do mar, tendo sempre presente o uso sustentável do mesmo.

### *Tema 3. Os espaços organizados pela população*

Este tema sustenta-se no pressuposto de que “o conhecimento da diversidade territorial e das relações que se estabelecem entre os diferentes territórios é fundamental para perceber o modo como as populações ocupam, usam e organizam os vários tipos de espaço, criando oportunidades e problemas que é necessário gerir de forma a garantir um desenvolvimento mais sustentado” (Alves *et al.*, 2001: 45).

A análise divide-se em três subtemas:

- (3.1) As áreas rurais em mudança;
- (3.2) A reorganização da rede urbana;
- (3.3) A rede urbana e as novas relações cidade-campo.

#### *As áreas rurais em mudança*

Neste subtema intenta-se que os alunos compreendam que “os espaços rurais perderam diversidade produtiva e funcional e fragilizaram-se, incapazes de absorver o progresso técnico e científico da agricultura produtiva” (*idem*: 43), sendo necessária uma revitalização destas áreas através da descoberta das suas potencialidades endógenas e da diversificação das suas estruturas produtivas.

É caracterizada a atividade agrícola em Portugal, as implicações na mesma da Política Agrícola Comum (PAC) e as suas potencialidades assentes na reinvenção do sector, refletindo-se sobre possíveis utilizações dos recursos endógenos (potenciais em ativos territoriais), que, sem as descaracterizar ou desviar da sua essência, poderão promover o desenvolvimento das áreas rurais.

No primeiro conteúdo analisam-se as fragilidades dos sistemas agrários através do estudo da heterogeneidade espacial das estruturas agrárias de cada região agrária, e pretende-se que o aluno “reflita sobre os principais bloqueios ao desenvolvimento do

sistema agrário, quer no domínio da produção, quer no da transformação e da comercialização” (Alves *et al.*, 2001: 43), de maneira a avaliarem-se os problemas intrínsecos ao funcionamento do sector agrícola, e aos relacionados com as condições de vida da população nas áreas rurais.

Seguidamente, abordam-se os impactos da PAC na agricultura portuguesa, propondo-se uma reflexão “sobre as formas de potencializar o sector agrário [nacional], dotando-o de uma estrutura de produção que lhe permita enfrentar os desafios da concorrência internacional e afirmar as vantagens competitivas dos produtos nacionais face à produção externa” (*ibidem*), através, de entre outros aspetos, “da aplicação racional dos financiamentos comunitários e dos programas de apoio postos à disposição da agricultura portuguesa” (*ibidem*).

Por último, com a identificação “dos pontos fracos e potencialidades” das regiões mais dinâmicas e das mais marginalizadas propõe-se que os alunos equacionem medidas de desenvolvimento integrado, que permitam uma produção mais sustentável e a valorização dos recursos endógenos.

#### *A reorganização da rede urbana*

Neste subtema pretende-se que o aluno compreenda a importância crescente das áreas urbanas tanto na organização do espaço, como na organização das atividades económicas.

Analisa-se, em primeiro lugar, a evolução interna de uma cidade, a distribuição espacial das suas áreas funcionais, e respetivas características, explicitando-se que a alteração numa das áreas implica modificações noutras, estando implícita uma visão sistémica de território.

No segundo conteúdo estudam-se os processos de expansão dos centros urbanos, nomeadamente a formação e caracterização das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Na rubrica *nível de abordagem* sugere-se uma reflexão “sobre os impactos territoriais [e ambientais] resultantes da substituição progressiva do uso do solo agrícola por usos

industriais e urbanos, bem como sobre os impactos sociais resultantes da penetração progressiva em áreas rurais do modo de vida urbano” (Alves *et al.*, 2001: 47).

Por último, são abordados os problemas urbanos resultantes do crescimento excessivo. Na prevenção e resolução destes problemas sobressai o planeamento, propondo-se a discussão de soluções para os problemas identificados através do estudo e dos instrumentos de planeamento adequados a esta escala de análise: os “PDM, os PP e os PU, ou de programas específicos, tais como o POLIS – Programa de Requalificação Urbana e de Valorização Ambiental das Cidades, o PRAUD – Programa de Recuperação das Áreas Urbanas Degradadas – ou do PER – Programa Especial de Realojamento”<sup>77</sup> (Alves *et al.*, 2001).

#### *A rede urbana e as novas relações cidade-campo*

Neste subtema caracteriza-se a rede urbana portuguesa comparando-a com a rede urbana ibérica e europeia. É analisada a importância das cidades de média dimensão e do desenvolvimento dos transportes no equilíbrio desta rede urbana, no sentido do seu desenvolvimento policêntrico. Contudo, como é referido na rubrica *nível de abordagem*, “é importante salientar, no entanto, que o papel dos centros de média dimensão só é possível porque existe complementaridade entre centros de dimensões diferentes, permitindo uma maior capilaridade dos efeitos desencadeados a partir de aglomerações de nível hierárquico superior” (*idem*: 49).

Neste tema propõe-se ainda que os alunos conheçam as parcerias entre as cidades e o mundo rural e que analisem as consequências dessas parcerias, o que chama a atenção para a necessidade de criação de “estratégias de desenvolvimento territorial das áreas rurais quer das afetadas pelo declínio da agricultura, quer das sujeitas a novas formas de pressão devido à urbanização (...) baseadas numa reavaliação da parceria entre as cidades e as áreas rurais, equacionando formas concretas de estabelecimento dessas parcerias” (*ibidem*).

---

<sup>77</sup> PDM – Plano Diretor Municipal; PP – Plano de Pormenor; PU – Plano de Urbanização.

#### *Tema 4. A população, como se movimenta e comunica*

Este tema do programa parte do princípio que “os transportes e comunicações são elementos estruturantes do desenvolvimento do território nacional que se pretende cada vez mais articulado com espaços supranacionais, particularmente os espaços ibérico e europeu” (Alves *et al.*, 2001:51).

Este tema aborda a temática dos transportes e comunicações como aspetos diferenciadores na organização do território e como fator de melhoria da qualidade de vida da população. “É importante salientar que, embora a abordagem das redes privilegie as escalas regional, nacional e europeia, estas se integram num espaço mais amplo, seja o espaço mundial de trocas seja o ciberespaço” (*idem*: 52).

Estrutura-se nos seguintes subtemas:

- (4.1) A diversidade dos modos de transporte e a desigualdade espacial das redes;
- (4.2.) A revolução das telecomunicações e o seu impacto nas relações interterritoriais;
- (4.3.) Os transportes e as comunicações e a qualidade de vida.

#### *A diversidade dos modos de transporte e a desigualdade espacial das redes*

Neste subtema abordam-se as características, vantagens e desvantagens dos diversos modos de transporte, ou seja, as “questões da segurança, do ambiente e da saúde resultantes do uso dos diferentes modos de transporte” (*idem*: 51).

Propõe-se a análise da distribuição das redes de transporte e de energia no território nacional, sugerindo-se que se reflita “sobre as decisões políticas tomadas nos últimos anos no sector dos transportes e da energia e inseridas nomeadamente na PGT, no PRN, no PFN”<sup>78</sup> (*idem*: 52).

Com a intenção de levar os alunos a refletir sobre o posicionamento de Portugal nas redes intercontinentais, “considera-se fundamental enfatizar a necessidade de conexão das redes de transporte nacionais e a sua inserção nas redes europeias, nomeadamente a

---

<sup>78</sup> PGT – Política Geral dos Transportes; PRN – Plano Nacional Rodoviário; PFN – Plano Ferroviário Nacional.

Ibérica. Assim, considera-se importante a discussão sobre as políticas comunitárias para o sector” (Alves *et al.*, 2001: 52).

#### *A revolução das telecomunicações e o seu impacto nas relações interterritoriais*

Aqui “pretende-se que se equacionem, à escala regional, nacional e europeia, as novas oportunidades criadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), na organização das atividades económicas e no aumento das relações interterritoriais” (idem: 53).

Analisa-se a distribuição espacial das redes de telecomunicações, em território nacional, e sua inserção nas redes europeias. No sentido de esbater possíveis desequilíbrios, é proposto que se aborde o programa STAR<sup>79</sup> como fator de desenvolvimento das regiões marginalizadas e que se equacione os “impactos territoriais resultantes do desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação” (idem: 51).

#### *Os transportes e as comunicações e a qualidade de vida*

O debate sobre as vantagens e os efeitos perversos na qualidade de vida da população do uso dos transportes e comunicações está na essência deste subtema, no qual se pretende que o aluno seja capaz de “relacionar o aumento de relações espaciais e pessoais com a modernização dos transportes e das comunicações; discutir as implicações do uso dos transportes e das Tecnologias de Informação e Comunicação na qualidade de vida da população” (*ibidem*).

Ou seja, que se reflita sobre a importância que os transportes e as telecomunicações assumem na qualidade de vida das populações, bem como as questões da segurança, da saúde e do ambiente.

---

<sup>79</sup> Programa STAR - Ação Especial no Campo das Telecomunicações para o Desenvolvimento Regional.

*Tema 5. A integração de Portugal na União Europeia: novos desafios, novas oportunidades*

A escala de abordagem neste tema é a Europa Comunitária e pretende avaliar os impactos no desenvolvimento de Portugal do “crescente inter-relacionamento” provocado pela integração europeia (Alves *et al.*, 2001:51).

Estrutura-se nos seguintes subtemas:

- (5.1) Os desafios para Portugal do alargamento da União Europeia;
- (5.2.) A valorização ambiental em Portugal e a política ambiental comunitária;
- (5.3.) As regiões portuguesas no contexto das políticas regionais da União Europeia.

O estudo foca-se na multiplicidade de relações entre Portugal e a União Europeia e nas implicações daí resultantes. Para tal, propõe o estudo da Política do Ambiente e do seu contributo, no conjunto das políticas comunitárias, para a redução das disparidades na União Europeia.

No primeiro subtema, pretende-se que o aluno reflita sobre as adaptações das instituições da União Europeia ao alargamento aos países de Leste e a implicação desse alargamento para Portugal. No segundo subtema, propõe-se a reflexão sobre “a importância que a Política do Ambiente tem vindo a assumir na União Europeia [sobretudo a partir do Tratado de Amesterdão];” (*idem*: 54); que se estabeleça uma comparação entre o enquadramento legal de suporte desta política, entre Portugal e a Europa Comunitária e sobre o impacto das políticas, programas e projetos comunitários em Portugal.

Ainda no âmbito deste subtema, “a crescente participação da sociedade civil na defesa do ambiente” (*idem*: 55) é evidenciada quando se abordam os vetores que Portugal definiu para a aproximação da sua política do ambiente às orientações da Europa comunitária.

No terceiro subtema, considerando que a política comunitária visa a coesão económica e social dos países membros, propõe-se que os alunos identifiquem as disparidades

económicas e sociais observadas no espaço europeu comunitário, e que se agravam quando se pensa em regiões.

Deste modo, “pretende-se que se equacione a importância que assume, com o Tratado de Maastricht, a redução das disparidades no interior da União Europeia, com destaque para Portugal, equacionando os meios de que a União Europeia e os seus Estados-Membros dispõem para atingir o objetivo da coesão económica e social.” (Alves *et al.*, 2001: 56).

### *Estudo de caso*

Por último, o Programa de Geografia A propõe a realização do *estudo de caso* como uma “oportunidade efetiva de introduzir o conhecimento da realidade no trabalho em Geografia, evitando abstrações e generalizações abusivas que muitas vezes ocorrem quando o estudo geográfico incide sobre temáticas muito diferenciadas, incidentes em áreas mais ou menos vastas” (*idem*: 57).

Sugere-se como abordagem, o estudo aprofundado de um assunto relacionado com qualquer dos temas do programa, mas que esteja contextualizado na região onde o aluno vive, ou a aplicação dos conhecimentos adquiridos e das competências desenvolvidas ao longo dos dois anos de aprendizagem deste programa. Este estudo de caso pode ser realizado em qualquer momento do ano letivo.

As competências que os alunos devem desenvolver são: “interpretar, analisar e problematizar casos concretos que evidenciem as inter-relações entre fenómenos naturais e humanos; analisar casos concretos de gestão do território que mostrem a importância da preservação e conservação do património natural e cultural; analisar criticamente problemas que afetam a região onde vive, refletindo sobre soluções possíveis para os problemas detetados; utilizar técnicas e instrumentos adequados de pesquisa em trabalho de campo; selecionar, sistematizar e interpretar dados estatísticos, rentabilizando o uso de técnicas de expressão gráfica e cartográfica” (*ibidem*).



### 7.1.3. Os manuais escolares

Nas quatro escolas selecionadas para esta investigação são adotados seis manuais escolares (três do 10.º ano e três do 11.º). Duas escolas em estudo, de concelhos diferentes, adotaram o mesmo manual escolar (quadro 7.1.).

Além dos manuais, analisaram-se outros documentos de apoio como “caderno de atividades”, “caderno de apoio ao aluno”, “Recursos digitais” a eles associados, no sentido de se averiguar o contributo de cada um deles na lecionação do programa de Geografia A.

**Quadro 7.1.** Manuais escolares adotados, por escola

Aveiro	
Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento	Queirós, A; Lopes, A. e Pinho, H. (2013). <i>Descobrir Portugal. Geografia A, 10º ano</i> (1ª Ed.). Porto: Porto Editora.
	Queirós, A; Lopes, A. e Pinho, H. (2014). <i>Descobrir Portugal. Geografia A, 11º ano</i> (1ª Ed.). Porto: Porto Editora.
Agrupamento de Escolas José Estevão	Lobato, C. e Oliveira, S. (2013). <i>R@io-X 10</i> (1ª Ed.). Porto: Areal Editores.
	Lobato, C. e Oliveira, S. (2014). <i>R@io-X 11</i> (1ª Ed.). Porto: Areal Editores.
Viseu	
Escola Secundária Emídio Navarro	Lemos, S. e Zêzere, T. (2013). <i>Portugal: Unidade e Diversidade. Geografia A. 10º</i> (1ª Ed.). Lisboa: Plátano Editora.
	Lemos, S. e Zêzere, T. (2014). <i>Portugal: Unidade e Diversidade. Geografia A. 11º</i> (1ª Ed.). Lisboa: Plátano Editora.
Escola Secundária Viriato	Lobato, C. e Oliveira, S. (2013). <i>R@io-X 10</i> (1ª Ed.). Porto: Areal Editores.
	Lobato, C. e Oliveira, S. (2014). <i>R@io-X 11</i> (1ª Ed.). Porto: Areal Editores.

As planificações sugeridas pelos manuais escolares reproduzem as propostas do *Programa de Geografia A* (2001).

Na análise que se segue os manuais escolares serão referidos pelos seus títulos e não pelos nomes dos autores.

## **7.2. O território na formação geográfica do ensino secundário**

---

Como até à data da aplicação dos questionários aos alunos do ensino secundário (2016) o programa da disciplina não tinha sofrido alterações nem ainda tinham entrado em vigor as Aprendizagens Essenciais das componentes do currículo e disciplinas inscritas nas matrizes curriculares-base dos três ciclos e do ensino básico e secundário, o documento de referência, para as análises efetuadas nesta secção como na 7.3. e 7.4., é o Programa de Geografia A (2001).

Como anteriormente exposto, apresentam-se as referências e exemplos de cada uma das perspetivas conceptuais de território com o objetivo de averiguar a frequência com que estas conceções são abordadas nos documentos em estudo (anexos 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 3.5., e 3.6.).

Além deste procedimento de análise, e sempre que necessário, são tidos em consideração os objetivos a atingir (propostos no Programa de Geografia A).<sup>80</sup>

No módulo inicial do Programa de Geografia A (2001), como nas planificações propostas nos manuais escolares consultados, o termo “território” é referido como uma noção a reter. Contudo, os manuais escolares adotados não apresentam uma clarificação do conceito.

---

<sup>80</sup> Cada um dos manuais escolares têm um volume lecionado no 10.º ano de escolaridade (editados em 2013) e outro volume lecionado no 11.º ano (editado em 2014).

### *Território como suporte físico*

A figura 7.1. evidencia que a aceção de território como suporte físico se encontra muito presente nos manuais escolares em análise<sup>81</sup>, e que o *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013, 2014) é livro que contém mais referências/exemplos com esta visão do território. É ainda o único que a inclui no módulo Inicial.

No tema 1, *A população, utilizadora de recursos e organizadora de espaços*, são escassas as referências a esta forma de encarar o território, limitando-se o *Programa de Geografia A* (2001: 29), a propor como *objetivo específico* que os alunos sejam capazes de “relacionar a desigual distribuição espacial da população com fatores naturais”.

Contudo, não obstante esta pretensão, os manuais adotados restringem o estudo a uma conjugação espacial dos diversos fatores naturais com a distribuição da população.

O tema 2, *Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, espelha no próprio título esta visão do território. No programa da disciplina, o “inventário” dos recursos naturais e a sua localização, proposto como núcleo concetual deste tema, tem por base de estudo a visão do território como suporte físico.

Assim, expõem-se alguns exemplos de abordagens segundo esta ótica que constam nos documentos em análise. O primeiro subtema, *Os recursos do subsolo*, constitui uma clara referência à fisicalidade do território.

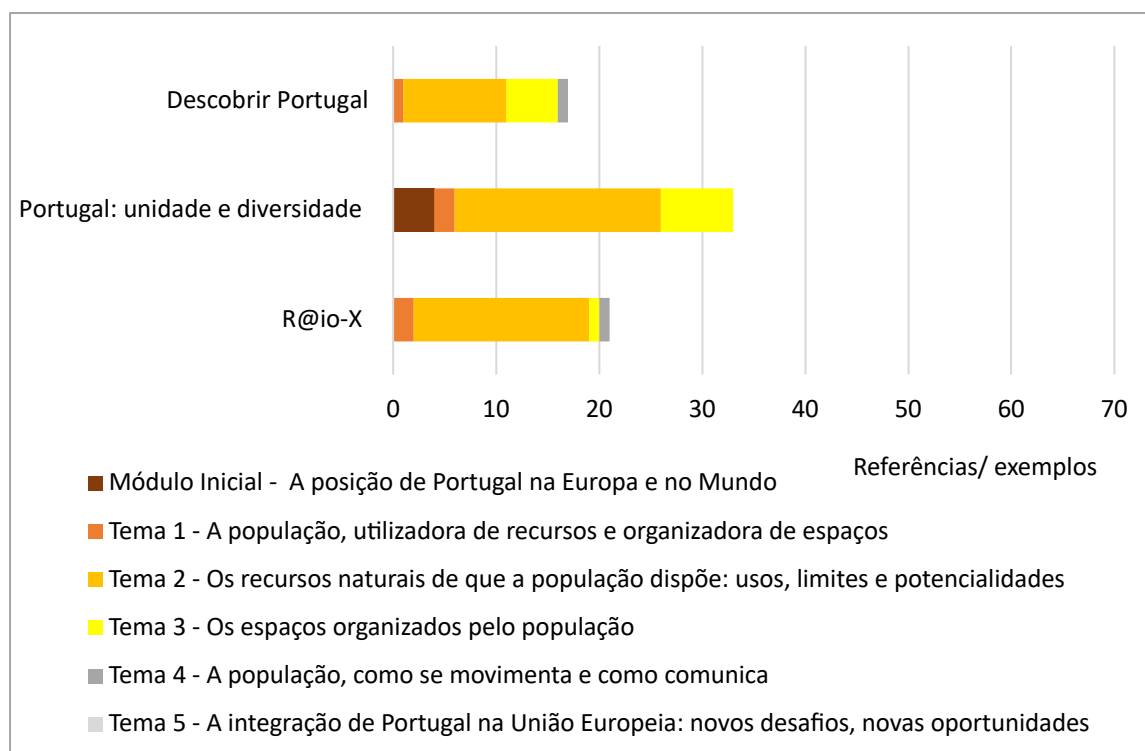
Tendo em conta o objetivo específico do programa, “reconhecer a localização geográfica dos recursos do subsolo de maior valor económico” (*Programa de Geografia A*, 2001: 31), os manuais escolares propõem o estudo das unidades geomorfológicas no território nacional, no sentido de que os alunos relacionem a distribuição dos recursos do subsolo com as principais unidades geomorfológicas.

No segundo subtema, *A radiação solar*, aborda-se a distribuição geográfica das temperaturas médias ao longo do ano em Portugal, e os fatores explicativos dessa variação. Ou seja, pretende-se capacitar os alunos para relacionar essa distribuição com a latitude, a proximidade e o afastamento do mar, a topografia e a altitude.

---

<sup>81</sup> Os três manuais escolares, por ano de escolaridade (que, no seu conjunto, totalizam seis) e o Programa de Geografia A (2001).

**Figura 7.1.** Referências e exemplos da perspectiva concetual de território como suporte físico, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.1.

No terceiro subtema, no *Programa de Geografia A* são expostos como *objetivos específicos* (2001: 35) que os alunos sejam capazes de “relacionar a variação da precipitação com a altitude e a disposição do relevo” e “conhecer os fatores que condicionam a produtividade aquífera”. Para o primeiro objetivo, os manuais propõem o estudo das condicionantes físicas da irregularidade da distribuição da precipitação em Portugal e das principais redes hidrográficas; para o segundo, propõem que os alunos identifiquem os fatores físicos que condicionam a produtividade aquífera em quantidade e qualidade, e as unidades hidrológicas.

No quarto subtema, *Os recursos marítimos*, alguns dos objetivos específicos propostos no mesmo documento (2001: 38) refletem esta perspectiva concetual do território. Os alunos devem ser capazes de “compreender a ação erosiva do mar sobre a linha de costa”, “relacionar a localização dos portos com a direção dos ventos, das correntes marítimas e

a configuração da linha de costa” (através da localização e estudo dos acidentes da costa portuguesa); e identificar os condicionalismos físicos dos aspetos gerais da costa portuguesa. O manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) é aquele que aborda este último propósito.

No tema 3, o território *como suporte físico* está presente apenas no subtema *As áreas rurais em mudança*, sendo proposto que os alunos sejam capazes de “relacionar a heterogeneidade espacial das estruturas agrárias com os fatores físicos” (*Programa de Geografia A*, 2001: 42) através do estudo dos condicionalismos naturais da atividade agrícola, abordados nos manuais escolares, e da caracterização da diversidade das paisagens agrárias tradicionais, apresentada no manual escolar *Descobrir Portugal* (2014). Esta visão do território surge também neste tema quando se estuda o problema do desajustamento das culturas ao tipo de solo que ocupam ou a fraca aptidão agrícola dos solos, como exemplo das fragilidades da agricultura portuguesa (*Descobrir Portugal*, 2014; *Portugal Unidade e Diversidade*, 2014). No manual *R@io-X* (2014) observou-se uma única referência a esta perspectiva de território.

No tema 4, *A população, como se movimenta e comunica*, a única referência aos aspetos físicos do território é o destaque atribuído às águas profundas que caracterizam o porto marítimo de Sines (*R@io-X*: 2014; *Descobrir Portugal*: 2014). No caso do manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) esta visão de território está ausente do tema em questão.

No quinto tema não há referência a esta perspetiva concetual de território em nenhum dos documentos analisados.

#### *Território como espaço político-administrativo*

No programa da disciplina, como nos manuais escolares, o objetivo de interiorização do território como espaço político-administrativa encontra-se bem presente.

No módulo inicial, *A posição de Portugal na Europa e no mundo*, a conceção de território *como espaço político-administrativo* está explícita tanto no programa da disciplina, como nos conteúdos abordados pelos manuais escolares adotados.

Essencialmente, pretende-se que os alunos sejam capazes de “conhecer a constituição das diferentes unidades territoriais portuguesas” (*Programa de Geografia A*, 2001: 25), objetivo corroborado na rubrica “nível de abordagem”, que refere: “deve ainda, aproveitar-se este tema introdutório para fazer referência à organização administrativa do território” (*idem*: 26).

Na *Constituição do território nacional*, aborda-se o território segundo as diferentes divisões administrativas: distritos, concelhos e freguesias; em termos territoriais, referem-se as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), e em termos estatísticos aborda-se a nomenclatura hierárquica que compreende três níveis (NUTS I, NUTS II e NUTS III).<sup>82</sup>

Porém, com exceção deste primeiro módulo, nos cinco temas que se seguem a presença desta perspetiva sobre o território aflora essencialmente nos mapas e gráficos utilizados.

No primeiro tema, para efeitos comparativos dos comportamentos das variáveis demográficas, a NUTS III é a divisão eleita para efeitos estatísticos, e o tratamento gráfico e cartográfico dos conteúdos em estudo é uma presença constante para que os alunos adquiram um conhecimento mais profundo do comportamento sociodemográfico da realidade portuguesa (*Programa de Geografia A*, 2001).

Quanto ao segundo tema, *Os recursos de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, a cartografia de suporte com referências à divisão administrativa é menos abundante do que no tema anterior. As escolhas por parte dos autores dos manuais escolares adotados divergem.

Relativamente ao terceiro tema, de acordo com o *Programa de Geografia A* (2001: 43), pretende-se que aluno seja capaz de “caracterizar o sistema agrário das diferentes regiões agrárias” e, nessa medida, a cartografia do primeiro subtema assenta essencialmente na organização por regiões agrárias.

---

<sup>82</sup> NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos.

Já no segundo subtema, *As áreas urbanas: dinâmicas internas*, quando o Programa de Geografia A (2001: 45) propõe que os alunos reflitam sobre “a dificuldade de definir cidade”, a inclusão da visão de território como espaço político-administrativo é clara. Aqui, a organização por município impõe-se na cartografia dos três manuais escolares, especialmente quando se abordam as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

No quarto tema, *A população, como se movimenta e comunica*, recorre sobretudo à organização por NUTS I, o que se justifica pelas orientações do *Programa de Geografia A* (*idem*: 51) que afirma que “os transportes e comunicações são elementos estruturantes do desenvolvimento do território nacional que se pretende cada vez mais articulado com espaços supranacionais, particularmente os espaços ibéricos e europeu”.

Como sugere o título do último tema, *A integração de Portugal na União Europeia: novos desafios, novas oportunidades*, a divisão administrativa adotada é maioritariamente à escala do continente europeu.

#### *Território como fonte de recursos (ativos territoriais)*

Em dois dos manuais escolares aborda-se a definição de “recurso” no tema 2, *Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*.

No primeiro subtema, *os recursos do subsolo*, o manual *R@io-X* (2013: 113) infere o conceito de “recurso” exclusivamente na perspetiva física, como “algo que se encontra disponível na Terra que o Homem pode utilizar em seu benefício”. No segundo subtema, *A radiação solar*, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013: 150) apresenta a definição de “recurso climático” como “elemento do clima ou combinação de elementos do clima (nomeadamente radiação solar, vento e, precipitação e temperatura) que pela regularidade e intensidade da sua ocorrência é suscetível de aproveitamento económico”.

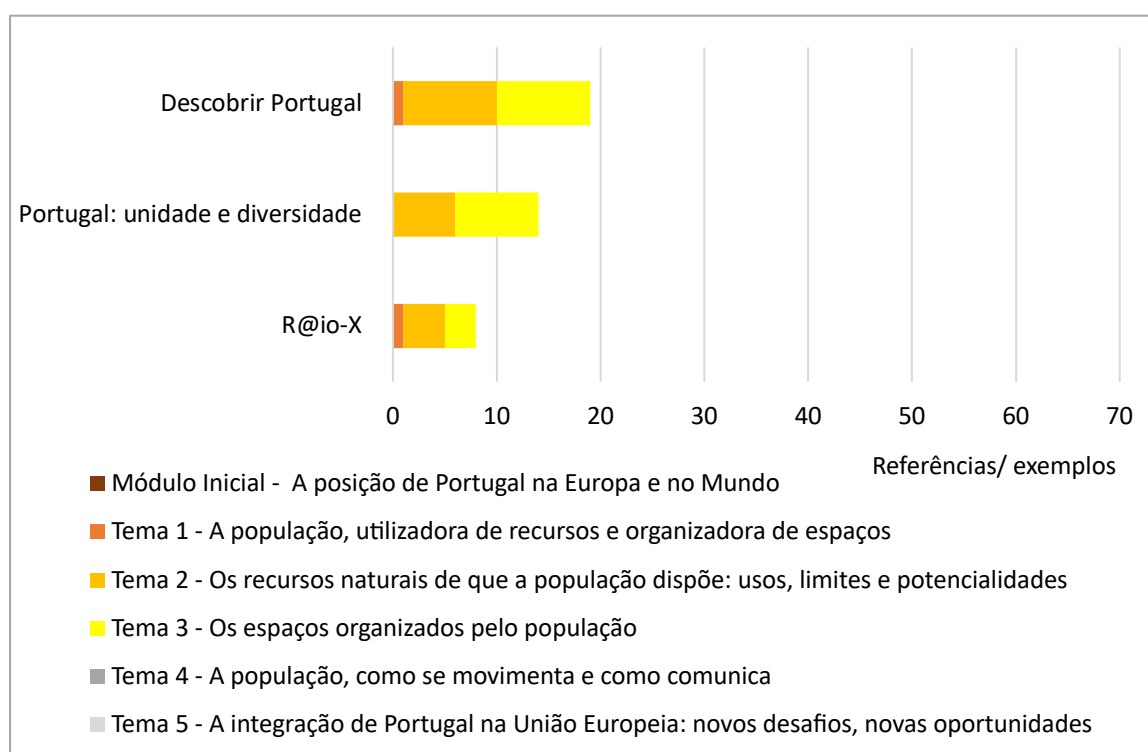
O número de referências e exemplos desta aceção de território é pouco significativo nos manuais em estudo, concentrando-se no segundo e terceiro temas (figura 7.2.).

No tema 1, *A população, utilizadora de recursos e a organização do espaço*, o *Programa de Geografia A* (2001: 27) menciona que a população é um “recurso a potencializar na procura de uma melhoria da sua própria qualidade de vida” (*idem*: 29).

Ainda neste tema, tanto no núcleo central como nos objetivos específicos propostos, o mesmo documento salienta que alunos devem “reconhecer a necessidade de valorizar os recursos [naturais] endógenos” (*Programa de Geografia A*: 31), ou seja, que estes recursos devem ser encarados como fatores de desenvolvimento tanto para as atividades económicas diretamente a eles associadas, para a criação de emprego e fixação de população, como para outras atividades a montante e jusante que delas beneficiem.

Contudo, os manuais escolares muito raramente têm em linha de conta estas pretensões quando abordam os conteúdos programáticos.

**Figura 7.2.** Referências e exemplos da perspectiva concetual de território como fonte de recursos (ativos territoriais), nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.3.



As exceções a esta situação encontram-se no manual *R@io-X* (2013: 101), quando sugere, como solução para atenuar a desigual distribuição da população das regiões do interior, o crescimento económico e o desenvolvimento dessas regiões através da “valorização dos recursos endógenos, promovendo, por exemplo, a produção de energia renovável e atividades de lazer”; e no manual *Descobrir Portugal* (2013: 75), que se destaca relativamente aos outros dois, quando refere como propostas de medidas de discriminação positiva para contrariar o despovoamento, o “incentivo à produção de base local com incorporação de valor acrescentado”.

No tema 2, os manuais escolares, e em particular, o *Descobrir Portugal* (2013), vão ao encontro do *Programa de Geografia A* (2001: 38), que aconselha a que o aluno seja capaz de “equacionar medidas passíveis de potencializar o uso do espaço marítimo e das áreas litorais”, salientando a importância da valorização dos recursos endógenos, verificando-se uma preocupação em expor exemplos concretos que valorizam o território como fonte de recursos (ativos territoriais): as centrais de produção de energia geotérmica - no Pico Vermelho e da Ribeira Grande, nos Açores, e em Peniche (*Descobrir Portugal*, 2013; *R@io-X*, 2013); as centrais fotovoltaicas da Amareleja, Hércules e Ferreira do Alentejo I (*Portugal: Unidade e Diversidade*, 2013); as praias fluviais do Malhadal e o *rafting* no rio Minho (*Descobrir Portugal*, 2013), ou a exploração da barragem do Alqueva para fins turísticos (*R@io-X*, 2013); ou o aproveitamento hidroagrícola da lezíria de Vila Franca de Xira ou a extração de sal e conversão de salinas em aquicultura, estuário do Sado, ou ainda o Projeto *Windfloat*”, em Setúbal (*Descobrir Portugal*, 2013).

No que diz respeito ao terceiro tema, *Os espaços organizados pela população*, o *Programa de Geografia A* (2001: 43) propõe que os alunos sejam capazes de “refletir sobre as formas de potencializar o sector agrário, dotando-o de uma estrutura de produção que lhe permita enfrentar os desafios da concorrência internacional e afirmar as vantagens competitivas dos produtos nacionais face à produção externa”. Os manuais apresentam-se na mesma linha de pensamento.

No primeiro subtema, no estudo relativo às *novas oportunidades para as áreas rurais*, pretende-se que os alunos sejam capazes de “equacionar a valorização das áreas rurais tendo em conta o desenvolvimento sustentável dessas áreas” (*idem*: 42) através da

valorização do potencial endógeno dos territórios rurais. No seguimento desta pretensão, a título de exemplo, os manuais em estudo salientam a importância dos recursos (património paisagístico, ambiental, histórico e cultural), o reforço da competitividade de todos os tipos de agricultura (no estudo do segundo pilar da PAC), bem como a relevância da certificação de produtos agroalimentares.

No manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) e, especialmente, no *Descobrir Portugal* (2014) são vários exemplos com os quais se procura salientar que, conceber o território, segundo esta perspetiva, é uma oportunidade para o desenvolvimento das áreas rurais, sem se correr o risco de perderem a sua individualidade.

No terceiro subtema, *A rede urbana e as novas relações cidade-campo*, o mesmo documento sugere que "se equacionem medidas de desenvolvimento integrado que permitam (...) valorizar os recursos endógenos, nomeadamente através do aproveitamento do seu potencial em energias renováveis, do desenvolvimento de produtos agropecuários locais de qualidade, da diversificação da economia dessas áreas em atividades como a silvicultura, o turismo e outras atividades dos sectores secundário e terciário" (*idem*: 44).

Em suma, citando o manual escolar *R@io-X* (2014: 153), "o espaço rural deve basear-se numa estratégia que vise: um desenvolvimento apoiado na exploração racional, na valorização e na promoção dos recursos endógenos de cada região [tendencialmente inimitáveis] e na diversificação da economia local".

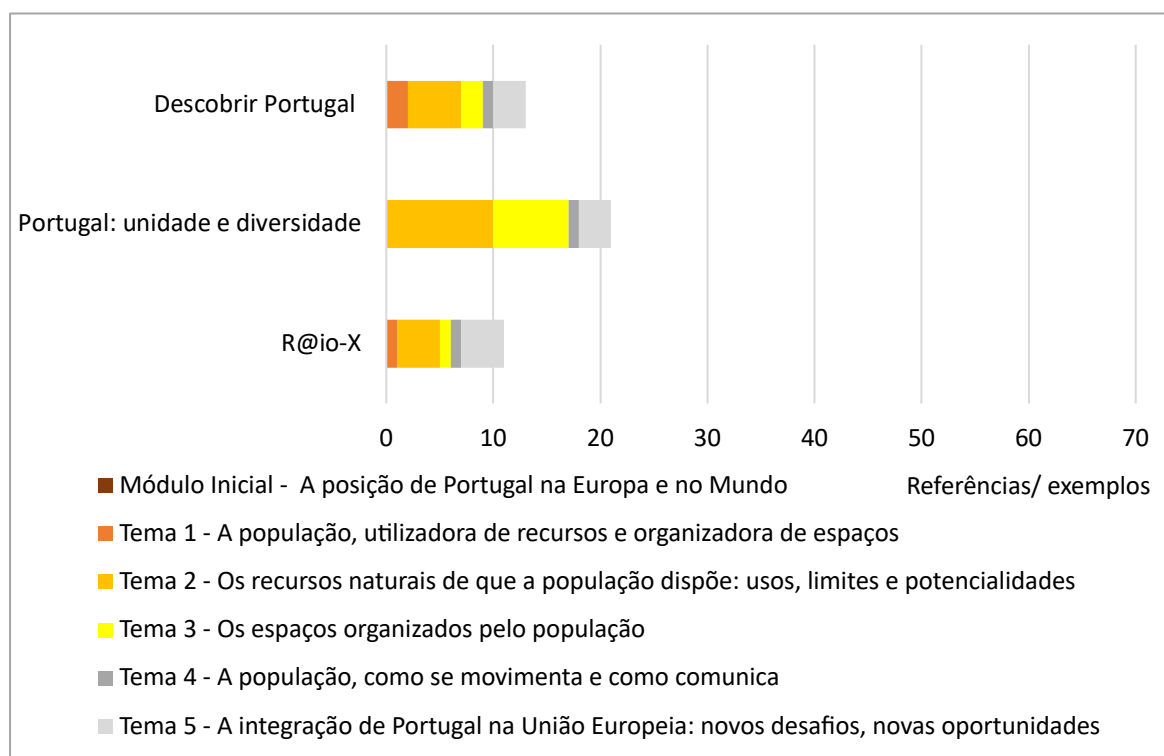
No tema 4, *A população, como se movimenta e comunica*, o *Programa de Geografia A* (2001: 52) refere que "a competitividade deve ser entendida na aquisição de maiores benefícios não só do ponto de vista económico, mas cada vez mais do ponto de vista das questões da segurança, da saúde e da preservação do ambiente". Todavia, é falacioso considerar que este propósito pressupõe, à partida, a presença da visão de território como fonte de recursos (ativos territoriais), neste tema. No geral, após a análise dos documentos em estudo constata-se que a ideia de competitividade se apresenta no sentido do desenvolvimento dos modos de transporte e das telecomunicações no território, em contexto nacional e internacional, como fator de competitividade. Assim, considera-se que neste tema esta perspetiva de território está ausente nos documentos em estudo.

### *Território como fonte de recursos (recurso escasso e bem comum)*

Pela observação da figura 7.3. é possível inferir que nos manuais escolares analisados atribui-se pouca importância à necessidade de sensibilizar os alunos para esta forma de encarar o território. Esta tendência segue as linhas orientadoras do *Programa de Geografia A* (2001) onde esta perspetiva concetual de território é pouco valorizada – a presença da visão de território como *recurso escasso* é exígua e, como *bem comum*, quase impercetível.

O tema 2, *Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, destaca-se dos restantes por incluir o maior número de referências sobre os impactos ambientais da atividade humana.

**Figura 7.3.** Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como fonte de recursos (recurso escasso e bem comum), nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.4

No seguimento da ideia de que água é um “recurso finito e vulnerável” (*Programa de Geografia A*: 36), este último documento propõe, como objetivo específico, que se privilegie “uma abordagem que evidencie a importância da água como componente essencial dos sistemas naturais e como recurso insubstituível na quase totalidade das atividades humanas e deve centrar-se na análise das disponibilidades hídricas em Portugal e dos problemas relacionados com a sua utilização” (*ibidem*). O mesmo se verifica na generalidade dos manuais escolares.

Seguem-se alguns exemplos neste sentido: no estudo da *extração dos recursos do subsolo e dos recursos energéticos (riscos e benefícios)*, os manuais *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) e *R@io-X* (2013) convergem para o objetivo específico do *Programa de Geografia A* (2001: 31), que propõe que os alunos sejam capazes de “reconhecer os impactos ambientais da extração de minérios”; no conteúdo a *exploração dos recursos hídricos*, os três manuais salientam a importância do planeamento na gestão dos recursos hídricos e do uso eficiente da água, e da preservação dos recursos hídricos, e sobre as medidas que promovem a racionalização do consumo de água; no assunto *exploração dos recursos marítimos*, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013), em particular, propõe que os alunos sejam capazes de “compreender a necessidade da gestão racional dos stocks”, indo ao encontro da ideia de que os “recursos não são inesgotáveis e, por isso, é necessária a existência de uma legislação que vise regulamentar a sua utilização e exploração, conciliando os interesses de cada país com o interesse de todos” (*Programa de Geografia A*, 2001: 39).

No terceiro tema, *Os espaços organizados pela população*, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* distingue-se dos restantes pelo número de referências a esta perspetiva concetual de território (figura 7.3.). O primeiro subtema, *As áreas rurais em mudança*, em particular, apresenta textos, a serem explorados pelos alunos, sobre modos de produção que visam a proteção e valorização dos solos – “As práticas agrícolas de conservação dos solos” e exemplos dos seus impactos, ao nível nacional, “Agricultura

biológica” e “Modo de produção integrada” (2014: 30-31).

No último tema, *A valorização ambiental em Portugal e a Política Ambiental Comunitária*, o *Programa de Geografia A* (2001: 55) salienta que “O tratamento do subtema 5.2 – A valorização ambiental em Portugal e a Política Ambiental Comunitária – deve privilegiar uma abordagem centrada na importância que a política do ambiente tem vindo a assumir no conjunto das políticas comunitárias, sobretudo a partir do Tratado de Amesterdão (1997), o qual reforçou a necessidade de inserir a proteção do ambiente como uma prioridade para a consecução do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, importa realçar a necessidade de desenvolver um planeamento territorial inovador, eficiente e respeitador dos recursos, às diferentes escalas (transnacional, nacional, regional ou local) e integrado nas diretivas da União Europeia”.

Assim, nos manuais em estudo, esta visão de território está presente, particularmente no *R@io-X* (2014: 253-255) onde, a título de exemplo, se dá a conhecer aos alunos documentos como a “Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87)”, “Portugal 2020 – Acordo de parceria” e Definir e executar uma política de gestão integrada da água”.

A conceção de território como *bem comum* não é abordada no programa da disciplina, e, nos manuais escolares, observa-se uma única referência em cada um deles, no subtema *Os recursos hídricos* do tema 2, quando se aborda a questão do acesso à água como recurso vital para a vida no planeta como um direito elementar à vida humana.

No *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) e no *R@io-X* (2013) apresenta-se de uma forma implícita, no manual *Descobrir Portugal* (2013: 142), explicitamente, num texto intitulado a “Carta Europeia da Água” onde se refere que a água é “um recurso escasso e um bem comum”.

### *Território como espaço vivido*

A visão de território *como espaço vivido* é, por excelência, a perspetiva em que assenta o primeiro tema, ou seja, *A população, utilizadora de recursos e organizadora de espaços*.

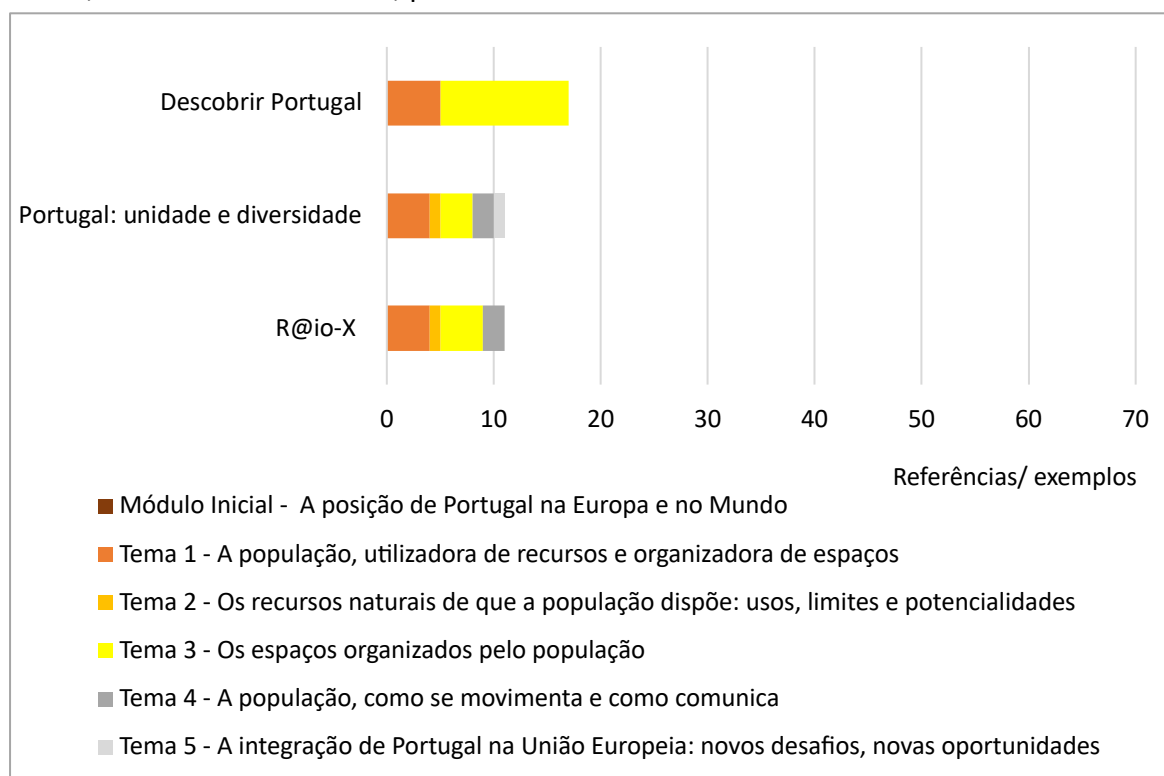
Através do conhecimento e compreensão das características e dinâmicas sociodemográficas da população portuguesa, identificam-se territórios que diferem uns

dos outros, em resultado dos processos de apropriação do espaço. Esta presença está sistematizada nos exemplos e referências apresentados na figura 7.4.

No primeiro subtema, *A população: evolução e diferenças regionais*, o *Programa de Geografia A* (2001: 27) preconiza que o aluno seja capaz de “relacionar a evolução da população portuguesa, na 2.ª metade do séc. XX, com o comportamento das variáveis demográficas; (...) com a mobilidade da população”, ou seja, “explicar o atual ritmo de crescimento da população salientando a desigual evolução do crescimento natural e do crescimento efetivo, e os reflexos dessa disparidade a nível regional e nacional” (*idem*: 28).

Com este propósito, os manuais escolares analisam, por exemplo, os fatores responsáveis pela evolução da taxa bruta de natalidade, os custos económicos e sociais da desigual distribuição da população, e as consequências da emigração portuguesa – a nível demográfico e socioeconómico.

**Figura 7.4.** Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como espaço vivido, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.5

No segundo subtema, *A distribuição da população portuguesa*, para a compreensão das assimetrias regionais entre o litoral e o interior, o *Programa de Geografia A* (*Programa de Geografia A*, 2001: 29) sugere, como objetivo específico, que o aluno deve ser capaz de “relacionar a desigual distribuição espacial da população com fatores humanos”. Os manuais escolares analisados seguem nesta direção.

No terceiro tema, *Os espaços organizados pela população*, é mencionado no núcleo concetual, que “o conhecimento da diversidade territorial e das relações que se estabelecem entre os diferentes territórios é fundamental para perceber o modo como as populações ocupam, usam e organizam os vários tipos de espaço” (*idem*: 45).

Assim, no primeiro subtema, *As áreas rurais em mudança*, na rubrica “nível de abordagem”, este documento propõe que o aluno analise, nas regiões agrárias, a heterogeneidade espacial das suas estruturas, tendo em conta, entre outros fatores, o sistema de propriedade e as formas de exploração, qualidade dos recursos humanos, aspetos institucionais e culturais.

Neste sentido, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013), expõe a ideia de que no património identitário, as representações, as crenças os sistemas de ideias, os sonhos dos homens que ocupam determinado território assumem, cada vez mais, um papel de relevo; o *R@io-X* (2014: 16) refere que “o abandono das terras agrícolas está associado à conjugação de fatores naturais e humanos, nomeadamente, económicos, sociais e políticos”.

No segundo subtema, *As áreas urbanas: dinâmicas internas*, quase todos os objetivos propostos no programa da disciplina se encontram explícita ou implicitamente relacionados com esta perspetiva concetual de território. A título de exemplo, propõe-se que o aluno estabeleça a conexão entre as “principais funções das diferentes áreas urbanas com as características da população” que aí reside ou a utiliza (*Programa de Geografia A*, 2001: 45).

No terceiro subtema, *A rede urbana e as novas relações cidade-campo*, no estudo da rede urbana, todos os manuais se propõe discutir as “vantagens e as limitações da dispersão ou da concentração excessiva do povoamento, refletindo sobre as

consequências na qualidade de vida das populações decorrentes de os níveis de rendibilidade das atividades económicas e das infraestruturas e equipamentos não serem atingidos ou serem ultrapassados” (*Programa de Geografia A*, 2001: 49).

No segundo subtema, no *Descobrir Portugal* (2014: 112), refere-se que, em “consequência do fenómeno da urbanização e dos problemas que lhe estão associados, identifica-se nos dias de hoje, uma procura dos espaços rurais, do equilíbrio e dos valores de comunidade”; no *R@io-X* (2014: 105), no estudo dos *problemas urbanos de cariz socioeconómico*, abordam-se questões como o agravamento das “disparidades sociais intraurbanas”, da “segregação social”, da “elevada vulnerabilidade do emprego” em resultado da deslocalização industrial.

No terceiro subtema, o manual *Descobrir Portugal* (2014: 55) apresenta uma notícia intitulada “Cidade de Viseu lidera a qualidade de vida”, e três esquemas, dois sobre os “aspetos do mundo rural tradicional” e sobre o “mundo rural moderno”, adaptados de um artigo de João Ferrão<sup>83</sup>, e um outro onde se analisa a questão da “valorização da dimensão não agrícola do mundo rural” (“procura de autenticidade – proteção do património histórico e cultural; construção de uma identidade” (*idem*: 175-176); o *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) salienta o papel das cidades médias na diminuição das assimetrias regionais através do desenvolvimento sustentável e da melhoria da qualidade de vida da população; e o *R@io-X* (2014) propõe-se uma análise da complementaridade entre a cidade e o mundo rural, do ponto de vista cultural, demográfico.

No tema 4 e 5, o número de referências representativas da perspetiva concetual de território como espaço vivido é quase imperceptível.

No quarto tema, o *Programa de Geografia A* prevê, como objetivo específico, que o aluno seja capaz de “relacionar o aumento de relações espaciais e pessoais com a modernização dos transportes e das comunicações” (2001: 51). No que diz respeito aos manuais escolares, a título de exemplo, no estudo dos *problemas associados aos transportes*, o manual *R@io-X* (2014: 228) apresenta duas abordagens segundo esta ótica,

---

<sup>83</sup> Ferrão, J. (2000). Relações entre mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação atual e pistas para o futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, n. 33, p. 45-54 setembro 2000.



das quais se destaca a que refere que o “aumento da mobilidade tem permitido a criação de novos espaços de vivência e o aumento da qualidade de vida da população”.

Quanto ao último tema, não obstante o programa apresentar como objetivo específico que o aluno “reflita sobre a existência de disparidades económicas e sociais na União Europeia, salientando que se essas diferenças são consideráveis entre Estados-Membros, se tornam muito mais evidentes a nível regional e, em particular, entre o centro e a periferia” (2001: 56), o número de referências nos manuais escolares é ainda mais escassa (figura 7.4.).

No módulo inicial e no tema 2 esta visão de território está ausente. Neste último, apesar de o programa da disciplina (2001: 31) entender que o aluno deve ser capaz de “relacionar as desigualdades no consumo de energia com os níveis de desenvolvimento das regiões”, a nível da indústria transformadora, do aproveitamento energético e turismo termal, os manuais escolares adotados não vão ao encontro deste objetivo.

Assim, conclui-se que as referências a esta conceção de território são diminutas, sendo o manual *Descobrir Portugal* (2013; 2014), fundamentalmente no terceiro tema, aquele que reúne o maior número de referências ao território como espaço vivido.

#### *Território como sistema*

Como foi referido no segundo capítulo desta dissertação, o território pode ser encarado como um sistema aberto, em permanente evolução, onde um conjunto de atores interage com o espaço, utilizando-o, ordenando-o e gerindo-o.

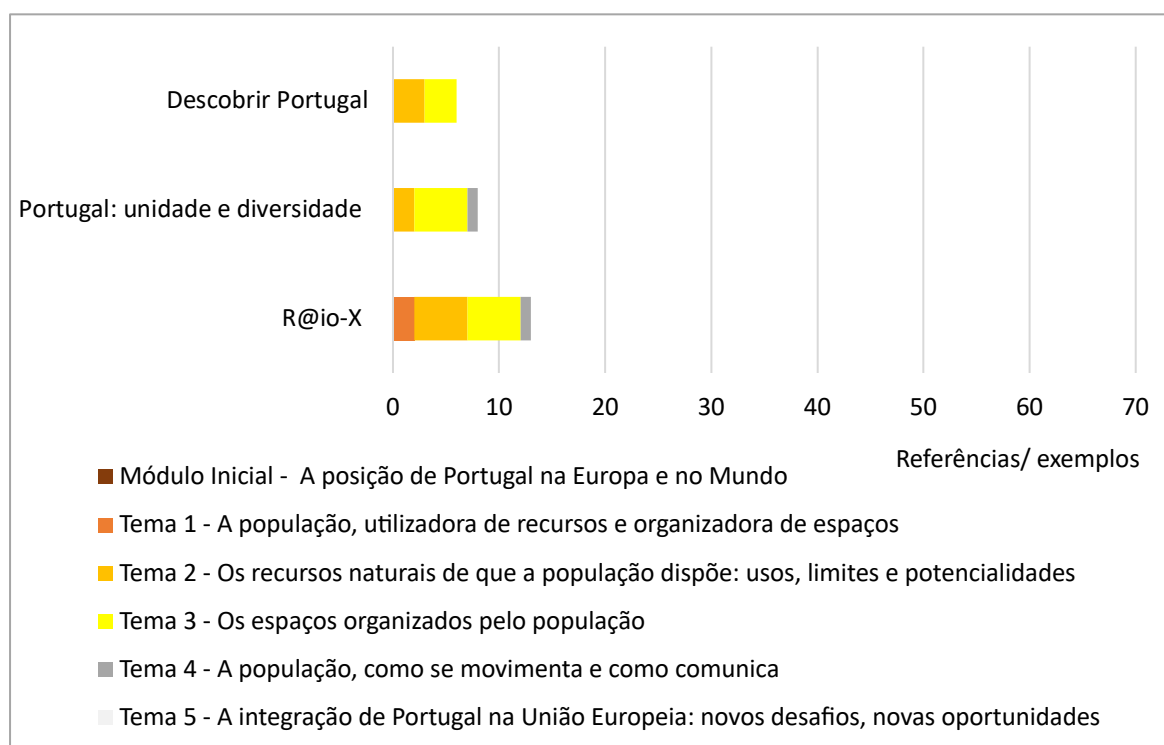
Nos documentos analisados, tanto no módulo inicial como no tema 5 não há referência a esta visão de território (figura 7.5.).

No primeiro subtema do tema 1, *A população: evolução e diferenças regionais*, na rubrica *nível de abordagem*, o *Programa de Geografia A* (2001: 28) salienta que se “deve privilegiar uma abordagem que permita ao aluno compreender que o estudo da dimensão sociodemográfica da população portuguesa tem de ser entendido, quer no quadro evolutivo, quer no quadro de um comportamento espacial diferenciado”.

Apesar de o território como sistema não estar explícito nos manuais escolares, o *R@io-X* (2013: 41) regista uma proposta de reflexão sobre o comportamento da população segundo esta perspetiva concetual, propondo que os alunos percebam de que modo a mobilidade se reflete na evolução da população portuguesa.

No segundo subtema do tema 2, *A radiação solar*, a sua presença é quase impercetível, tendo em consideração as referências/exemplos apresentados, mesmo que o *Programa de Geografia A* (2001) proponha que os alunos relacionem a distribuição espacial da população com os fatores naturais e humanos, ou seja, que compreendam que o território não é um espaço fechado e que sofre influências endógenas e exógenas, esta intenção não é tida em conta pelos manuais escolares.

**Figura 7.5.** Referências e exemplos da perspetiva concetual de território como sistema, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.6.

Todavia, no terceiro subtema, *Os recursos hídricos*, no programa da disciplina pretende-se que o aluno seja capaz de “reconhecer que as atividades humanas interferem na quantidade e qualidade das águas” (*Programa de Geografia A*, 2001: 35), ao nível da abordagem sugere “o tratamento do subtema – os recursos marítimos – deve privilegiar uma abordagem que permita aos alunos compreender que o espaço marítimo é um sistema complexo e dinâmico, em que os fatores naturais e humanos se interligam” (*idem*: 39).

Da análise dos manuais escolares verifica-se que o *Portugal: Unidade e Diversidade* aborda a questão da “escassez de água – riscos e vulnerabilidades associados” (2013: 233); o *R@io-X* (2013) refere o ciclo hidrológico e a manutenção do equilíbrio da Terra, bem como as consequências socioeconómicas na região com a construção da barragem do Alqueva.

No quarto subtema, *Os recursos marítimos*, ocorre uma referência à visão *sistémica* de território no manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade*. Num texto intitulado “Estratégia nacional para a gestão integrada das zonas costeiras”, refere-se a importância da existência de uma “zona costeira harmoniosamente desenvolvida e sustentável, baseada numa abordagem sistémica” (2013: 290).

Contudo, considerando a generalidade do segundo tema, são poucas as referências e exemplos a esta visão de território nos documentos analisados.

Ente os objetivos específicos do tema 3, *Espaços organizados pela população*, propostos no *Programa de Geografia A* (2001: 45), destacam-se dois que salientam que o aluno deve ser capaz de “explicar o papel das atividades terciárias na organização do espaço urbano” (expondo-se exemplos nos manuais escolares em análise) e de “relacionar o crescimento das áreas suburbanas e periurbanas com o dinamismo demográfico e funcional dos centros urbanos”.

Esta visão de território encontra-se igualmente presente nos três manuais escolares, apresentando-se com maior incidência no segundo subtema, *As áreas urbanas: dinâmicas internas*.

A título de exemplo, no estudo das áreas funcionais, em todos os manuais analisam-se

as causas e consequências do declínio da área central: papel das atividades terciárias na organização do espaço urbano e criação de novas centralidades. O manual *R@io-X* (2014: 76) destaca-se pelo facto de referir que “a cidade não é estática, sofrendo mutações no tempo e no espaço, fruto do crescimento, do desenvolvimento e da adaptação a novas necessidades”, e por referir, numa adaptação da obra “A cidade em Portugal, uma Geografia Urbana”, da autoria de Teresa Barata Salgueiro, que “a cidade passa a ter uma função porque é comparada a um órgão que desempenha uma função no conjunto mais vasto do organismo em que se insere” (*idem*: 133). No *Descobrir Portugal* (2014) as abordagens a esta visão do território são menos frequentes.

Assim, mesmo que o número de referências a esta perspetiva concetual seja, neste capítulo, pouco significativo, os exemplos apresentados são clarificadores da sua presença.

No tema 4, salvaguardando-se duas manifestações desta perspetiva concetual presentes no estudo dos impactos territoriais resultantes do desenvolvimento dos transportes e das TIC (figura 7.5), considera-se que nos documentos em análise a visão sistémica de território está ausente.

### **7.3. O ordenamento do território na formação geográfica do ensino secundário**

---

O exercício de análise adotado é idêntico ao da secção anterior, ou seja, analisa-se a incidência da conceção de ordenamento do território no Programa da disciplina de Geografia (2001) e nos manuais escolares adotados nas escolas em estudo.

Intencionalmente, a conceção de ordenamento do território *como fator de utilização racional do território (assente numa responsabilidade partilhada)* não é analisada aqui, mas sim na secção seguinte, dedicada às culturas territoriais, pelos motivos que mais adiante se indicam.

### 7.3.1. Ordenamento do território como política pública<sup>84</sup>

O ordenamento do território como política pública integra todo o programa da disciplina de Geografia A (2001) e todos manuais escolares analisados, indo ao encontro da definição apresentada por diversos autores e documentos institucionais – *Carta Europeia do Ordenamento do Território* (1983), *Glossário do Desenvolvimento Territorial* (2011) e *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo* (LBPPSOTU, 2014).

O programa da disciplina propõe que se aborde o conceito de “ordenamento de ordenamento do território” na rubrica *conceitos/noções básicas* (2001: 45). Neste sentido, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013: 110) explicita e aprofunda o conceito de “ordenamento do território” e seus objetivos no documento exploratório “O que é o ordenamento do território?”<sup>85</sup>, e o manual *R@io-X* (2013: 86), a conceção de ordenamento do território integrada na *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo* (Lei n.º 48/ 98, de 11 de agosto). O termo “política” repete-se em diversas situações para referir as políticas comunitárias dos diversos setores.

No tema 1, *A População, utilizadora de recursos e organizadora de espaços*, salienta-se a necessidade de os alunos conhecerem as “características da população portuguesa, mas também saber que existem instrumentos de planeamento territorial” (*Programa de Geografia A*, 2001: 28).

Dando resposta a esta orientação, o manual escolar *R@io-X* (2013: 86) expõe o conceito de *planeamento e ordenamento do território* como política pública e a sua importância, na medida em que permite “a articulação entre as dimensões económicas, sociais e ambientais, que passam pelo respeito pelas necessidades da população e pelo

---

<sup>84</sup> Este ponto é também analisado na secção seguinte, mas no sentido de se averiguar se o *Programa de Geografia A* (2001) e os manuais escolares em estudo facultam aos alunos o conhecimento dos critérios legitimadores e dos instrumentos que sustentam o ordenamento do território como política pública, facultando a esses alunos um conhecimento mais aprofundado destas temáticas para quando, no futuro, estejam envolvidos em processos de decisão no âmbito do ordenamento do território.

<sup>85</sup> Adaptado do site do IGEO.

meio ambiente, pela correção dos desequilíbrios espaciais e sociais e pela promoção do crescimento socioeconómico sustentável” (*R@io-X*, 2013: 86)

No tema 2, no manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014: 224), faz-se referência à Lei da Água, reconhecendo-se que “a proteção da água constitui atribuição do Estado e dever dos particulares”.

### *Critérios legitimadores do ordenamento do território*<sup>86</sup>

O conhecimento da legislação e dos instrumentos de gestão territorial é fundamental no ordenamento do território como política pública.

Assim, propõe-se verificar a informação que os manuais escolares disponibilizam no sentido de possibilitar que os alunos aprofundem o seu conhecimento sobre as normas e as leis que sustentam as políticas de âmbito territorial, e sobre os instrumentos de gestão territorial, por setores e em diferentes escalas espaciais e de poder de decisão. Os planos, os programas de ação e os fundos comunitários, por exemplo, são considerados igualmente neste tópico, na medida em que são, ou estão associados, direta ou indiretamente, aos instrumentos de gestão territorial.

O *Programa de Geografia A* (2001: 15) refere, nas sugestões metodológicas gerais, que “sempre que se justifique é aconselhável a referência aos instrumentos de ordenamento do território”, de que são exemplo os “Planos diversos (o PROT, o PDM, planos de áreas protegidas da região onde se localiza a escola); legislação (Lei de Bases do Ambiente, Lei da Água, Plano Rodoviário Nacional e outros que se considerem relevantes)” (*idem*:19).<sup>87</sup>

O mesmo programa e os manuais em estudo apresentam inúmeras referências aos critérios legitimadores do ordenamento do território, especialmente no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial (figura 7.6).

---

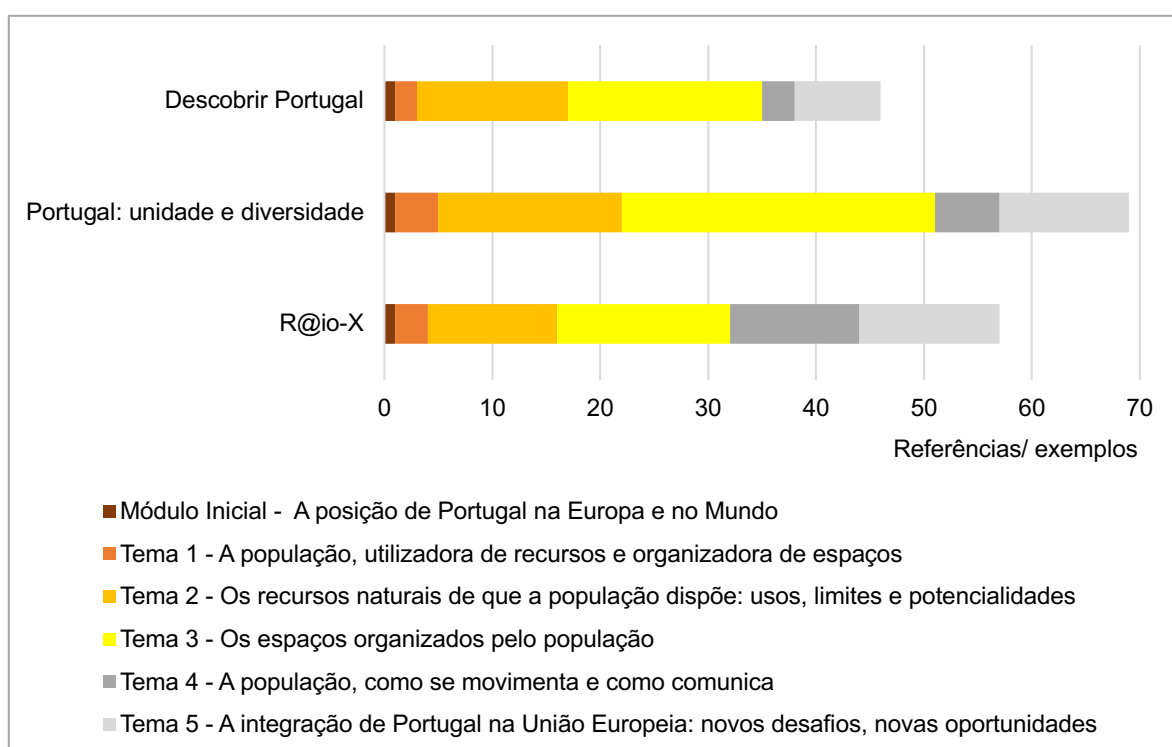
<sup>86</sup> A legislação e instrumentos de gestão mencionados não constam da bibliografia já que são aqui apresentados como exemplos e referências apresentados no Programa de Geografia A e nos manuais escolares analisados.

<sup>87</sup> PDM – Plano Diretor Municipal; PROT – Plano de Regional de Ordenamento do Território.

No módulo inicial, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e suas funções são mencionadas no manual escolar *Descobrir Portugal* (2013) e no *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013). No *R@io-X* (2013) sugere-se a consulta da legislação relativa às NUTS III.

No tema 1, o Plano Diretor Municipal como instrumento de gestão territorial, é valorizado pelo programa da disciplina, tanto na rubrica conceitos/noções básicas como nos objetivos específicos e no nível de abordagem. Neste último, este propósito alarga-se aos outros instrumentos, pois pretende-se que o aluno saiba que “existem instrumentos de planeamento territorial cujo principal objetivo é contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Considera-se, portanto, oportuno fazer referência aos instrumentos de gestão territorial e à respetiva escala de intervenção, bem como à necessidade de articulação entre eles” (2001: 28). O mesmo se verifica no manual *Descobrir Portugal* (2013), no conteúdo programático *O rejuvenescimento e valorização da população*.

**Figura 7.6.** Referências e exemplos dos critérios legitimadores e instrumentos de gestão territorial em três manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.7.

O *R@io-X* (2013) e o *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) destacam-se na abordagem do conceito de ordenamento do território como política pública. No primeiro, no que respeita às *normas e leis*, pela referência à Lei n.º 48/ 98 - LBOTU<sup>88</sup> e aos instrumentos de gestão territorial de nível nacional, regional e municipal (quanto a estes últimos, apresenta os seus objetivos). No segundo, e no que se refere aos instrumentos de gestão territorial, no conteúdo *Os problemas na distribuição da população*, esclarece-se em que consistem estes instrumentos quanto à escala de intervenção e quanto à função e sua natureza: de desenvolvimento territorial (de natureza estratégica), de planeamento territorial (de natureza regulamentar), e de natureza especial (de natureza regulamentar).

No último manual expõe-se ainda uma clarificação do PNPOT<sup>89</sup>, uma referência aos fundos estruturais e sugere-se que o aluno consulte o sítio “Território Portugal – Direção-Geral do Ordenamento do Território e do Urbanismo”.

Se nos temas 2 e 3 este tópico está igualmente presente, especialmente no que diz respeito aos instrumentos de gestão territorial, no tema 2 as referências concentram-se no terceiro subtema, *Os recursos hídricos* (figura 7.6.).

Assim, no segundo tema, *Os recursos de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, no *Programa de Geografia A* observa-se a preocupação de que os alunos conheçam os diversos instrumentos de gestão territorial, na medida em que menciona que estes devem ser capazes de “referir a importância da integração de Portugal na Política Energética Comum” (2001: 31), objetivo específico que é reforçado na rubrica nível da abordagem, quando menciona que “no que se refere aos recursos energéticos, (...) deve fazer-se referência à política energética nacional e ao seu enquadramento na política energética comunitária” (*idem*: 32), e propõe uma abordagem ao “Plano de Ordenamento de Albufeira” (POA) e ao “Plano de Ordenamento das Bacias Hidrográficas”<sup>90</sup> (*idem*: 35).

---

<sup>88</sup> LBOTU - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

<sup>89</sup> PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

<sup>90</sup> Atualmente denominado de Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas (PGBH).



No terceiro tema, a denominação do conteúdo *A agricultura portuguesa e a Política Agricultura Comum (PAC)* espelha a presença do tópico em análise, o que se confirma quando se refere que “o desenvolvimento deste conteúdo pressupõe também que se equacionem medidas que permitam reestruturar o sector, (...) nomeadamente através da aplicação racional dos financiamentos comunitários e dos programas de apoio postos à disposição da agricultura portuguesa” (*Programa de Geografia A*, 2001: 43).

Ainda neste documento são inúmeras as referências a instrumentos financeiros <sup>91</sup>, tais como “diferenciar os objetivos iniciais da PAC dos das respetivas reformas” e “reconhecer a importância da iniciativa comunitária LEADER para o desenvolvimento rural” como objetivos específicos (2001: 42); refletir sobre as consequências para a agricultura portuguesa da incorporação na Agenda 2000<sup>92</sup> dos acordos agroalimentares adotados no Uruguai Round e na OMC<sup>93</sup> (*idem*: 43).

No estudo das *áreas urbanas: dinâmicas internas*, ao propor-se como objetivo específico que o aluno seja capaz de “discutir medidas de recuperação da qualidade de vida urbana propostas e/ou adotadas pelos órgãos de decisão” (*idem*: 45) exige-se explicitamente um conhecimento dos instrumentos de gestão para a consecução deste objetivo.

Na rubrica nível de abordagem, salienta-se que “a fim de evidenciar a importância do planeamento na prevenção e na resolução destes problemas, propõe-se a discussão, baseada nos instrumentos de planeamento adequados a esta escala de análise, nomeadamente os PDM, os PP e os PU, ou de programas específicos, tais como o POLIS – Programa de Requalificação Urbana e de Valorização Ambiental das Cidades, o PRAUD – Programa de Recuperação das Áreas Urbanas Degradadas – ou do PER – Programa Especial

---

<sup>91</sup> FEADER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas; FSE - Fundo Social Europeu, LEADER - Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural.

<sup>92</sup> Sendo o Programa de geografia A de 2001 algumas das designações apresentadas estão desatualizadas. O mesmo acontece nos manuais escolares, mas com menor frequência já que as edições consultadas, e ainda em vigor, são de 2013 e 2014.

<sup>93</sup> OMC – Organização Mundial do Comércio.

de Realojamento – de soluções passíveis de resolver os problemas urbanísticos identificados” (*Programa de Geografia, 2001: 47*).

Neste sentido, as referências aos instrumentos de gestão territorial surgem com frequência na rubrica *conceitos/noções básicas*.

No *nível de abordagem*, no estudo da *reorganização da rede urbana*, para a reflexão sobre as formas de combater os desequilíbrios territoriais “sugere-se a análise dos objetivos e das propostas de concretização enunciadas no PROSIURB<sup>94</sup>” (*Programa de Geografia A, 2001: 49*). No conteúdo *As parcerias entre cidades e mundo rural* é referido que importa “a dimensão da cooperação institucional, incluindo aspetos como a integração de instrumentos de ordenamento do território e a organização em rede de serviços e equipamentos localizados em diferentes centros urbanos” (*idem: 50*).

Neste terceiro tema, os manuais escolares analisados acolhem estas pretensões, apresentando-se férteis referências a instrumentos que direta ou indiretamente estão relacionados com a gestão do território.

Os manuais *Descobrir Portugal* (2014) e *R@io-X* (2014) apresentam uma clarificação dos instrumentos de gestão territorial ao nível nacional, regional e municipal. Além das referências e exemplos cuja menção exaustiva seria impossível fazer aqui, opta-se por se apresentar as que ultrapassam a mera indicação do instrumento ou legislação, mas que promovem no aluno um aprofundamento das suas finalidades, objetivos, funções, ou que apresentam exemplos concretos que proporcionam que o aluno vá para além do corpo teórico da disciplina para contactar com a realidade e com documentos que efetivamente estão a ser implementados.

O manual escolar *Descobrir Portugal* (2014) apresenta os objetivos da PAC e o conceito de PEDAP<sup>95</sup>, bem como os instrumentos de gestão territorial ao nível nacional, regional e municipal; o *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014), os objetivos do FEAGA e do FEADER, os desafios e objetivos da PAC, os objetivos operacionais e medidas da Estratégia Nacional

---

<sup>94</sup> PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais.

<sup>95</sup> PEDAP - Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura em Portugal.

de Desenvolvimento Rural, prioridades da política comunitária de desenvolvimento rural 2014-2020 e respetivos domínios; cronograma de programas de desenvolvimento urbano portugueses (objetivos, valores dispendidos e territórios intervencionados); o Programa LEADER e instrumentos estratégicos de apoio ao desenvolvimento rural (e objetivos).<sup>96</sup>

O manual escolar *R@io-X* (2014) refere objetivos da PAC, missão da OMC e objetivos do ProDer; objetivos do PER, Programa POLIS, RECRUA e PRAUD; apresentação do PNPO.<sup>97</sup>

O *Descobrir Portugal* propõe ao aluno: “1. Faz uma pesquisa e diz o que entendes sobre os Grupos de Ação Local (GAL)” (2014: 79), “1. Realiza uma pesquisa e identifica os principais órgãos reguladores do funcionamento das GAM.”<sup>98</sup> 2. Refere as suas competências.” (*idem*: 115). Apresenta ainda, as linhas orientadoras de um Plano Diretor Municipal (PDM) e expõe o mapa com o “pormenor do PDM da cidade do Funchal - Planta de Zonamento”; refere os objetivos dos planos de urbanização e as “regras” impostas por um plano de pormenor, apresentando como exemplos os mapas com o “Plano de Urbanização do Infante, na cidade do Funchal - Planta de Zonamento” e com o “Plano de Pormenor da Praia Formosa, no Funchal” (*idem*: 134-136).

O manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* menciona, em textos a serem analisados em aula, o exemplo de Torres Vedras no que diz respeito ao PROSIURB (2014: 138-139) e “As intervenções do PROCOM<sup>99</sup> em Bragança” (*idem*: 140). É ainda reforçada a importância dos instrumentos de gestão territorial quando se propõe como atividade que o aluno “refira dois programas ou instrumentos de ordenamento do território que procurem desenvolver o território das áreas rurais” (*idem*: 151).

No tema 4, tanto no *Programa de Geografia A* (2001) como nos manuais *Descobrir Portugal* (2014) e *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) são poucas as referências aos critérios legitimadores do ordenamento do território.

---

<sup>96</sup> FEAGA - Fundo Europeu de Garantia Agrícola.

<sup>97</sup> ProDer – Programa de Desenvolvimento Rural; RECRUA - Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados.

<sup>98</sup> GAM – Grandes Áreas Metropolitanas.

<sup>99</sup> PROCOM – Programa de Apoio à Modernização do Comércio.

Nos conteúdos/noções fundamentais são mencionadas a PGT, o PRODAC e o programa comunitário STAR, salientando-se na rubrica nível de abordagem “que se discuta a importância que o programa comunitário STAR tem no desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas” (2001: 53).<sup>100</sup>

O mesmo não acontece no manual *R@io-X* (2014), pois além do significativo número de referências apresentadas, algumas são acompanhadas pelos respetivos objetivos, como o PRODAC, a Política Nacional de Transportes e a Rede Nacional de Plataformas Logísticas.

No que diz respeito ao tema 5, este tópico está claramente presente nos manuais em estudo (figura 7.6.).

A situação repete-se no *Programa de Geografia A*, pois são diversos os conceitos/noções básicas sugeridos no estudo deste tema, referidos igualmente na rubrica nível de abordagem. Esta intenção é fortalecida aquando da proposta dos objetivos específicos: “conhecer os critérios definidos pelo Conselho Europeu para adesão dos PECO<sup>101</sup>; “reconhecer a importância que a Política do Ambiente tem vindo a assumir na União Europeia; comparar o estado da Política do Ambiente de Portugal com o de outros países da União Europeia; discutir as realizações mais importantes, em Portugal, no domínio da Política do Ambiente” (2001: 54).

Ao nível da abordagem, realçam-se a Política do Ambiente e o Tratado de Amesterdão (1997), referindo-se que a importância de Portugal ter procurado “afirmar a Política do Ambiente em sintonia com as preocupações comunitárias, sobretudo em quatro vetores: a criação de um quadro legislativo de acordo com o Direito Internacional e o Direito Comunitário; a criação do Ministério do Ambiente (1990) e das Direções Regionais do Ambiente; a canalização para o sector ambiental de maiores recursos financeiros, em particular no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio; a crescente participação da sociedade civil na defesa do ambiente” (2001: 55).

---

<sup>100</sup> PGT (Política Geral dos Transportes); PRODAC - Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades; Programa Comunitário STAR - *Special Telecommunications Action for Remote Indigenous Communities*

<sup>101</sup> PECO - Países da Europa Central e Oriental.

### 7.3.2. Ordenamento do território como fator integrador

Neste ponto, a identificação das referências e exemplos apresentados nos documentos analisados reparte-se entre os dois objetivos mencionados.

#### *O ordenamento do território visa a organização física do espaço*

A figura 7.7. mostra que nos manuais escolares são poucas as referências ao ordenamento do território concebido como *a* organização física do espaço.

No tema 1, *A população, utilizadora de recursos e organizadora de espaços*, no manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) surgem duas referências a este objetivo, quando aborda as *ações a desenvolver para atenuar as assimetrias regionais da distribuição da população*.

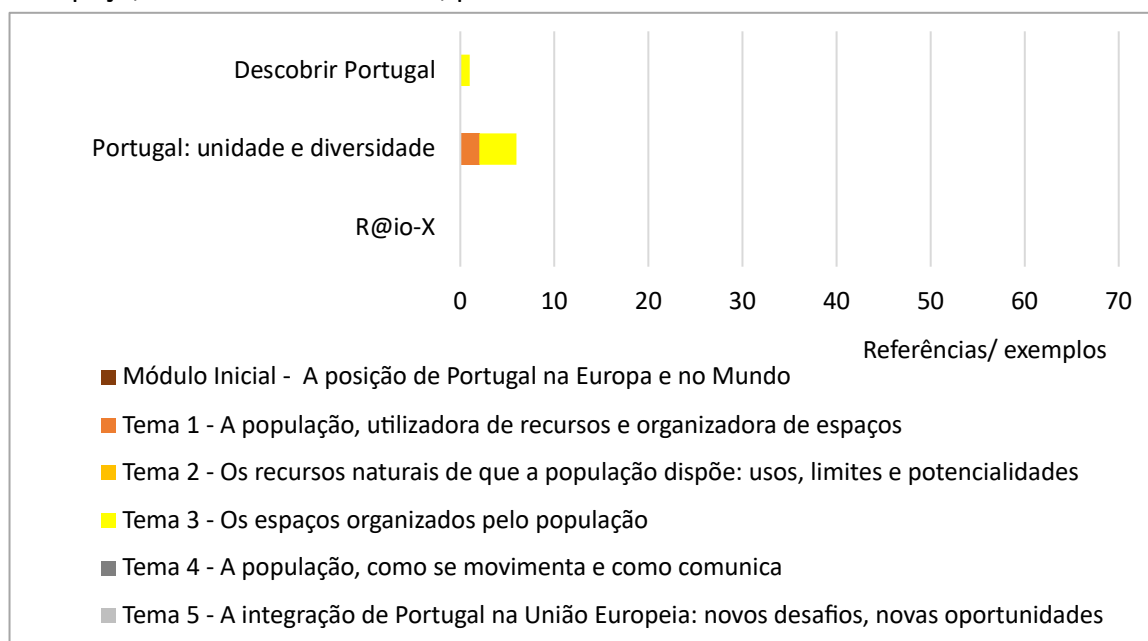
O manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013: 11) refere que “o desenvolvimento sustentável de um país está dependente das medidas adotadas para corrigir o modo como a população e as suas atividades ocupam e usam o território”.

No tema 2, no estudo dos subtemas *Os recursos hídricos* e *Os recursos marítimos*, o *Programa de Geografia A* prevê que o aluno seja capaz de “debater a importância do ordenamento das albufeiras e das bacias hidrográficas” (2001: 35) e de “debater a importância do ordenamento das orlas costeiras” (idem: 38).

Mas, para além destas exceções no programa da disciplina, este objetivo do ordenamento do território está ausente nos manuais escolares adotados.

No tema 3, *Os espaços organizados pela população*, todos os documentos em estudo apresentam algumas referências/exemplos. No manual *Descobrir Portugal* (2014), no segundo subtema, *As áreas urbanas: dinâmicas internas*, mais especificamente no estudo dos problemas urbanos; no *Portugal: Unidade e Diversidade*, no primeiro subtema, no estudo das políticas agrícolas, nomeadamente na questão do emparcelamento, e, no segundo subtema, quando se expõe a cartografia do “CBD da cidade de Lisboa” (descrição das artérias que compõem cada uma das três zonas) e do “CBD da cidade do Porto” (com a legenda dos “solos urbanizados” e dos “solos afetos à estrutura ecológica”) (2014: 97).

**Figura 7.7.** Referências e exemplos do ordenamento do território como organizador físico do espaço, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.8

O *R@io-X* (2014) não integra abordagens a esta visão de ordenamento do território.

No *Programa de Geografia A* (2001: 42), como é mencionado no núcleo central, “o conhecimento da diversidade territorial e das relações que se estabelecem entre os diferentes territórios é fundamental para perceber o modo com as populações ocupam, usam e organizam os vários tipos de espaço”.

Todavia, se esta ideia permanece ao longo do tema, é no segundo e terceiro subtemas que ela se revela. No estudo das *áreas urbanas: organização e dinâmica internas*, quando se propõe como objetivos específicos que os alunos sejam capazes de “caracterizar as áreas funcionais do espaço urbano; relacionar a localização das diferentes funções urbanas com o valor do solo” (*idem*: 45). Ou, quando refere que “com o conteúdo 3.2.1. [*A organização das áreas urbanas*] pretende-se que se evidencie a evolução da organização interna da cidade, relacionando o grau de acessibilidade, o valor do mercado imobiliário e fundiário, as lógicas de localização das diferentes atividades e as dinâmicas da população com a localização espacial das diferentes áreas funcionais” (*Programa de Geografia A*, 2001: 46).

Na abordagem da *rede urbana e as novas relações cidade-campo*, quando se pretende que o aluno seja capaz de “refletir sobre as vantagens e as limitações da concentração e da dispersão do povoamento” (*Programa de Geografia A*, 2001: 46). No que concerne ao tema 4, o mesmo documento (*idem*: 52) sugere que se reflita sobre as decisões políticas tomadas nos últimos anos no sector dos transportes e da energia e inseridas nomeadamente na PGT, no PRN, no PFN<sup>102</sup>, quer no que respeita aos modos de transporte privilegiados em termos de investimento, quer à localização geográfica preferencial desses investimentos”. Nos manuais escolares analisados, com exceção do procedimento de análise – leitura de conjunto –, onde surge de uma forma implícita, não se observam referências ou exemplos de ordenamento do território *como organização física do espaço*.

Relativamente ao módulo inicial e no tema 5, esta visão de ordenamento do território está ausente nos documentos analisados.

Em suma, numa leitura de conjunto, este objetivo está implícito no *Programa de Geografia A* (2001) e nos conteúdos abordados nos manuais escolares analisados. No entanto, uma análise detalhada mostra que são poucas as referências e exemplos desta visão de ordenamento do território.

### *O ordenamento do território visa a organização integral e global*

Como política pública, o ordenamento do território materializa-se nas diferentes políticas e decisões setoriais que atuam no território. Porém, é indispensável a coordenação, a várias escalas, dessas políticas e decisões segundo uma estratégia de conjunto, numa perspetiva integradora e global.

Esta conceção é abordada especialmente na articulação Europa Comunitária-Portugal, sempre que a questão em estudo é a do efeito das políticas comunitárias no território português. Mas, no que se refere à articulação entre setores de âmbito exclusivamente nacional, a diferentes escalas, são escassas as referências ou exemplos.

---

<sup>102</sup> PGT (Política Geral de Transportes); PRN (Plano Rodoviário Nacional) e PFN (Plano Ferroviário Nacional).

No tema 1, na rubrica nível de abordagem, o *Programa de Geografia A* salienta como aspeto fulcral que é “oportuno fazer referência aos instrumentos de gestão territorial e à respetiva escala de intervenção, bem como à necessidade de articulação entre eles” (2001: 28). Mas, nem todos os manuais escolares seguem esta orientação (figura 7.8.).

No *Descobrir Portugal* (2013), por exemplo, não há referências a este objetivo do ordenamento do território. No *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013: 110) na abordagem do conteúdo sobre *os problemas na distribuição da população*, são várias as referências. Num texto a ser analisado pelos alunos, refere-se neste manual que o ordenamento do território é o “processo integrado e racional de organização do espaço biofísico”, processando-se a “diferentes escalas e âmbitos de ação, sendo concretizado pela Administração Central e Autarquias Locais”; que a “política de ordenamento do território assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza num quadro de interação coordenada, em três níveis de intervenção: âmbito nacional, âmbito regional e âmbito municipal” (*idem*: 111); que “através do ordenamento do território, procura-se encontrar a utilização ótima do espaço em função das necessidades das comunidades locais, regionais e nacionais nas suas várias dimensões” (*ibidem*); e salienta a importância da articulação entre diferentes instrumentos de gestão territorial – Plano Nacional da Água – PNA, e Plano das Bacias Hidrográficas - PBH (225).

No *R@io-X*, o número de referências é similar ao do manual escolar anterior, mas difere quando se observa a sua distribuição. Por outras palavras, enquanto no manual anterior se concentram no segundo subtema, neste, esta conceção manifesta-se nos dois subtemas – no primeiro, no conteúdo *O rejuvenescimento e valorização da população*, por exemplo, refere-se que as escalas de intervenção no âmbito do ordenamento do território “nacional, regional e municipal são fundamentais “para a promoção, para o crescimento económico e para o desenvolvimento das regiões do interior, numa perspetiva sustentável” (2013: 86-87), reforçando-se esta ideia no segundo subtema.

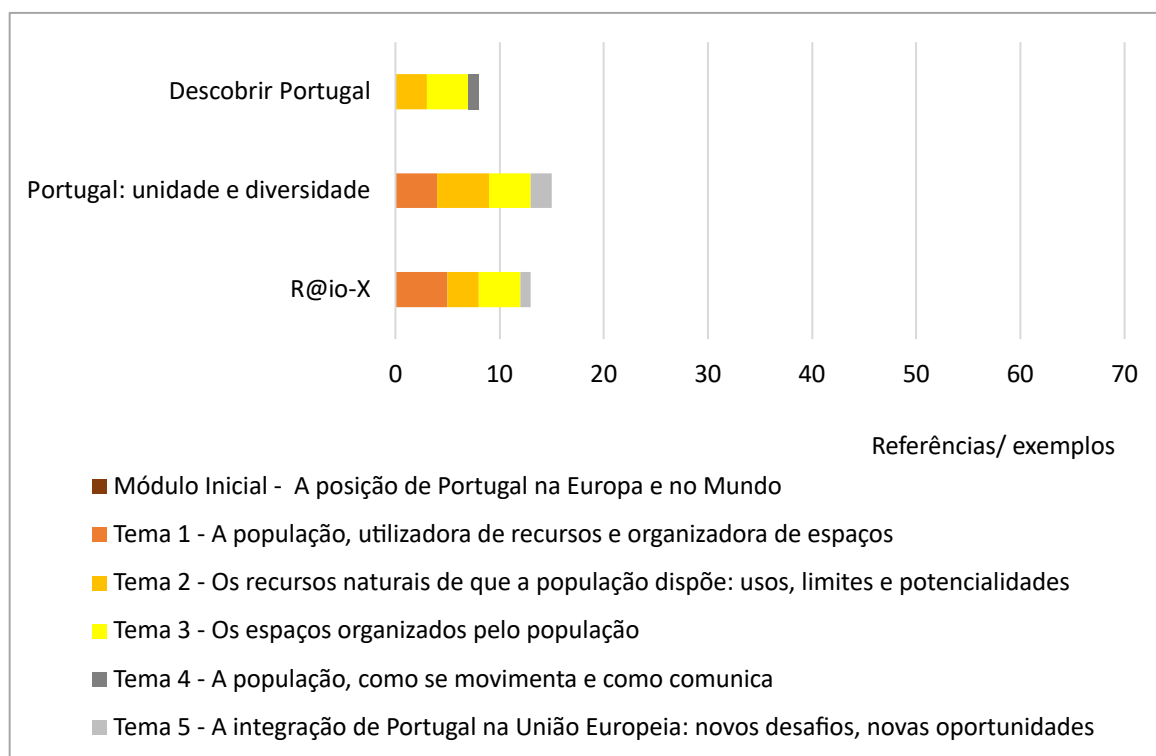
No tema 2, o *Programa de Geografia A* propõe que o aluno seja capaz de “reconhecer a importância da integração de Portugal na Política Energética Comum” (2001: 31), mas posteriormente, na rubrica nível da abordagem, este objetivo não se concretiza explicitamente do ponto de vista da articulação das políticas nacionais com as da Europa



Comunitária. Propõe ainda como *objetivo* “inferir a necessidade de estabelecer acordos internacionais na gestão dos recursos hídricos” (*Programa de Geografia A*, 2001: 35), sublinhando que “é, ainda, importante salientar, que as reservas futuras de água dependem (...) da cooperação internacional, no sentido de uma gestão integrada deste recurso finito e vulnerável” (*idem*: 36).

Como foi já mencionado, tanto no programa como nos manuais escolares evidencia-se exclusivamente a articulação Europa Comunitária-Portugal, especialmente no que concerne às políticas comunitárias no território português.

**Figura 7.8.** Referências e exemplos do ordenamento do território como organizador integrado e global do território, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.8.

O manual *Portugal: Unidade e Diversidade* apresenta um maior número de referências. A importância da articulação entre diferentes instrumentos de gestão

territorial – PNA e PBH (2013: 225); a referência ao POOC [Planos de Ordenamento da Orla Costeira] como “instrumento enquadrador” (*idem*: 287); a Estratégia Nacional para o Mar (ENM): “incentivar a coordenação dos meios existentes nas diferentes entidades com competências atribuídas pelo sistema de autoridade marítima, otimizando a sua utilização e eficácia” (*ibidem*), entre outras.

No estudo dos *recursos hídricos*, esta articulação restringe-se a Portugal-Espanha, justificada pelo estudo das bacias hidrográficas luso-espanholas, sendo os manuais escolares *Descobrir Portugal* (2013) e *R@io-X* (2013) os que apresentam um maior número de referências sobre este objetivo do ordenamento do território (figura 7.8.). Este último refere que “os crescentes problemas (...) levam à necessidade de um planeamento articulado com esforços à escala local, nacional e internacional” (2013: 278).

Quanto ao tema 3, *Os espaços organizados pela população*, são em grande número os exemplos e referências representativos deste objetivo do ordenamento do território.

No programa da disciplina, quando da abordagem das *Novas oportunidades para as áreas rurais*, dá-se a conhecer a existência de uma articulação entre os instrumentos de âmbito comunitário e os elaborados/aplicados em Portugal, isto é, que o ordenamento do território tem de ser integrado.

No conteúdo *A reorganização urbana*, no programa da disciplina “sugere-se que se equacione o papel que os centros de média dimensão terão de desempenhar no atenuar dos desequilíbrios da rede urbana, relacionando a capacidade dinamizadora desses centros (...) com a articulação de vontades dos poderes local e central na criação de infraestruturas e de equipamentos que favoreçam o aproveitamento dos recursos locais e incentivem a localização de empresas” (*Programa de Geografia A*, 2001: 49), ou seja, que se problematize a reorganização da rede urbana também na perspetiva de um desenvolvimento equilibrado do território nacional.

Quanto aos manuais escolares, o *Descobrir Portugal* (2013: 46), a título de exemplo, refere a necessidade de “articulação das políticas nacionais com as comunitárias, sendo imperativo o ajustamento da gestão do território nacional às orientações comunitárias, mas ao mesmo tempo, tendo em conta as especificidades de cada território; que a “Política Nacional de Ordenamento de Território e Urbanismo” e “três escalas de intervenção –

nacional, regional e municipal –, cuja interação se estabelece através de um conjunto de Instrumentos de Gestão Territorial” (*Descobrir Portugal*: 133); apresenta um texto a analisar pelos alunos sobre a “[EUROCITIES] plataforma política constituída pelas maiores cidades europeias (com mais de 250 mil habitantes), que se fazem representar pelos governos locais e municipais eleitos. O principal objetivo é aproximar as cidades da estrutura governativa comunitária” (*idem*: 149).

No *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014: 139), observam-se referências a este objetivo do ordenamento do território. A título de exemplo, no estudo das *Áreas rurais em mudança*, sugere-se a análise do território como um elemento a ordenar, coordenando-se as várias instituições responsáveis pelo seu ordenamento – uma articulação vertical entre os vários setores; que a “estratégia urbanística [promoção dos centros urbanos intermédios] requer uma articulação entre políticas nacionais e locais”; no texto intitulado “Tipos de parcerias” – “Relações verticais e horizontais: (...) entre as administrações públicas responsáveis pelo ordenamento do território e pelas políticas setoriais com impacte territorial; asseguram uma coerência progressiva maior entre distintas políticas públicas” (*idem*: 145).

No tema 4 verifica-se o contrário, pois são raras as abordagens a este objetivo do ordenamento do território no programa da disciplina e no manual escolar *Descobrir Portugal* (2014), ou nenhuma, no *Portugal: Unidade e diversidade* (2014) e *R@io-X* (2014).

No tema 5, no estudo da *valorização ambiental em Portugal e a política ambiental comunitária*, apesar de no *Programa de Geografia A* ser mencionado, na rubrica nível de abordagem, que “importa realçar a necessidade de desenvolver um planeamento territorial inovador, eficiente e respeitador dos recursos, às diferentes escalas (transnacional, nacional, regional ou local)” (2001: 55), prevalece a articulação nacional – Europa Comunitária, registando-se uma referência explícita a esta coordenação das várias políticas públicas – - que “o tratamento deste subtema pressupõe uma análise comparativa da Política do Ambiente e do enquadramento legal de suporte em Portugal, com a dos países comunitários” (*ibidem*). No *Descobrir Portugal* (2014) não há referências.

No *Portugal: Unidade e Diversidade* salienta-se que “as políticas ambientais envolvem a ação coletiva concertada da União Europeia, dos governos nacionais, regionais e locais”

(2014: 216); no R@io-X (2014: 256) apresenta-se um texto a ser analisado pelos alunos sobre a importância de “definir e executar uma política de ordenamento, planeamento e gestão integrada da zona costeira portuguesa, nas suas vertentes terrestre e marítima”, que reflete a necessidade de uma gestão integrada do território.

Assim, ao longo dos temas, as referências e exemplos expostos são pouco significativas nos documentos em estudo.

### **7.3.3. Ordenamento do território como fator de utilização racional do território**

Nas sugestões metodológicas gerais apresentadas no *Programa de Geografia A* (2001: 16), destaca-se a importância de “uma abordagem que conduza a uma avaliação correta da forma como a gestão corrente dos recursos contribui ou não para o desenvolvimento sustentável e para a valorização do património territorial”.

No módulo inicial, este objetivo está ausente em todos os documentos analisados (figura 7.9.).

No tema 1, da abordagem do conteúdo *Os problemas da distribuição da população*, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) salienta o contributo do *ordenamento do território* na correção “destes desequilíbrios [litoralização do povoamento e despovoamento do interior] na organização do espaço”.

A este pretexto, realiza um estudo detalhado da conceção de *ordenamento do território* fundamentado em textos adaptados do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, PNPOT (2007): “Um país ordenado” e “O PNPOT e os seus objetivos”, ou o adaptado do IGEO, “O que é o ordenamento do território?”.

*O ordenamento do território promove um desenvolvimento equilibrado do território*

Esta conceção está explícita nos *objetivos gerais/competências* apresentadas no *Programa de Geografia A* (2001: 11): “reconhecer a importância do ordenamento do território no atenuar das desigualdades de desenvolvimento”, sendo valorizada

sistematicamente em todo o documento. Por isso, esperava-se um maior número de referências e exemplos nos manuais sobre esta problemática.

O tema 1, *A população, utilizadora de recursos e organizadora de espaços*, apresenta como objetivo específico que o aluno seja capaz de “debater medidas passíveis de atenuar as assimetrias regionais na distribuição espacial da população” (2001: 29), e o manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* expõe algumas referências/exemplos do ordenamento do território segundo este objetivo (figura 7.9.). Na rubrica das atividades propõe, por exemplo, que os alunos comentem a seguinte afirmação: “O ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspetiva de desenvolvimento, Jorge Gaspar (1995)” (2013: 113), ou que expliquem “em que medida as políticas de ordenamento do território podem contribuir para atenuar os desequilíbrios na distribuição da população no território do continente” (*idem*: 115), e que debatam “medidas passíveis de atenuar as assimetrias regionais da distribuição espacial da população (*ibidem*)”.

Contudo, nos restantes documentos não se observam referências ou exemplos explícitos a este objetivo. Neste mesmo manual, refere-se ainda que nas “regiões de menores recursos económicos e humanos, a exploração de energia solar pode constituir um incentivo ao incremento de novas atividades económicas, proporcionando a fixação de população”, apresentando exemplos concretos.

No tema 2, *Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, pode-se concluir que este objetivo do ordenamento do território não é abordado.

No estudo dos *recursos do subsolo*, O *Programa de Geografia A* propõe que se deve salientar “o papel das estâncias termais na valorização do turismo e na dinamização de áreas em despovoamento” (2001: 32), subentendendo-se aqui a necessidade de um desenvolvimento equilibrado do território. Ainda neste documento, no tema 3, o ordenamento do território como promotor de um desenvolvimento equilibrado do território está presente desde logo nos objetivos específicos do primeiro subtema, que assinala que aluno deve ser capaz de “salientar a importância da pluriatividade na fixação da população rural”; “reconhecer a importância da iniciativa comunitária LEADER para o

desenvolvimento rural” (2001: 42), e equacionar o impacto do turismo, da implantação de indústrias e dos serviços no desenvolvimento das áreas rurais. No segundo subtema, esta problemática é também abordada a propósito dos *Problemas urbanos*, quando se sugere o destaque do excessivo crescimento das aglomerações urbanas nos desequilíbrios entre as infraestruturas urbanas e as necessidades da população, e ainda no terceiro subtema, no estudo da *Reorganização da rede urbana*, quando se propõe que o aluno seja capaz de “discutir medidas conducentes ao equilíbrio da rede urbana;” e “equacionar o papel das cidades médias na reorganização da rede urbana” (*idem*: 48). Estes objetivos específicos são reforçados na rubrica nível de abordagem (*idem*: 49), na qual se propõe que os alunos problematizem “a reorganização da rede urbana, não só da perspetiva de um desenvolvimento equilibrado do território nacional.”

No *Portugal: Unidade e Diversidade*, este objetivo está presente no primeiro subtema - além do objetivo da PAC supracitado, são expostos alguns exemplos promotores do desenvolvimento equilibrado das áreas rurais – o projeto de desenvolvimento integrado do Alqueva e “pequenos e grandes projetos de desenvolvimento rural em Portugal” (2014: 59-61); no último subtema a única referência é à definição de “coesão territorial”.

No *R@io-X* (2014), as referências expostas coincidem com os dois subtemas referidos no manual anterior, quando valoriza a iniciativa LEADER no desenvolvimento das áreas rurais, ou quando se refere aos fins preconizados na LBOTU - Lei n.º 48/ 98, no estudo da importância das cidades médias na correção das assimetrias regionais, ou quando se refere ao segundo e terceiro objetivos estratégicos do PNOPT.

No tema 4, o *Programa de Geografia A* (2001) não faz referências explícitas a esta visão do ordenamento do território, mas numa leitura de conjunto considera-se que está implícita, já que repetidamente se salienta a importância dos transportes e das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) na melhoria da qualidade de vida, o que pressupõe um desenvolvimento equilibrado do território. Quanto aos manuais escolares, salienta-se o *R@io-X* (2014) que contrariamente aos restantes, apesar de com pouco expressão, apresenta um maior número de referências ou exemplos.

No tema 5, *A integração de Portugal na União Europeia: novos desafios, novas oportunidades* (anexo 3.9.), as abordagens a esta visão de território são insignificantes

nos manuais *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) e *R@io-X* (2014), ou inexistentes no *Descobrir Portugal* (2014).

*O ordenamento do território como promotor de um desenvolvimento sustentável do território*

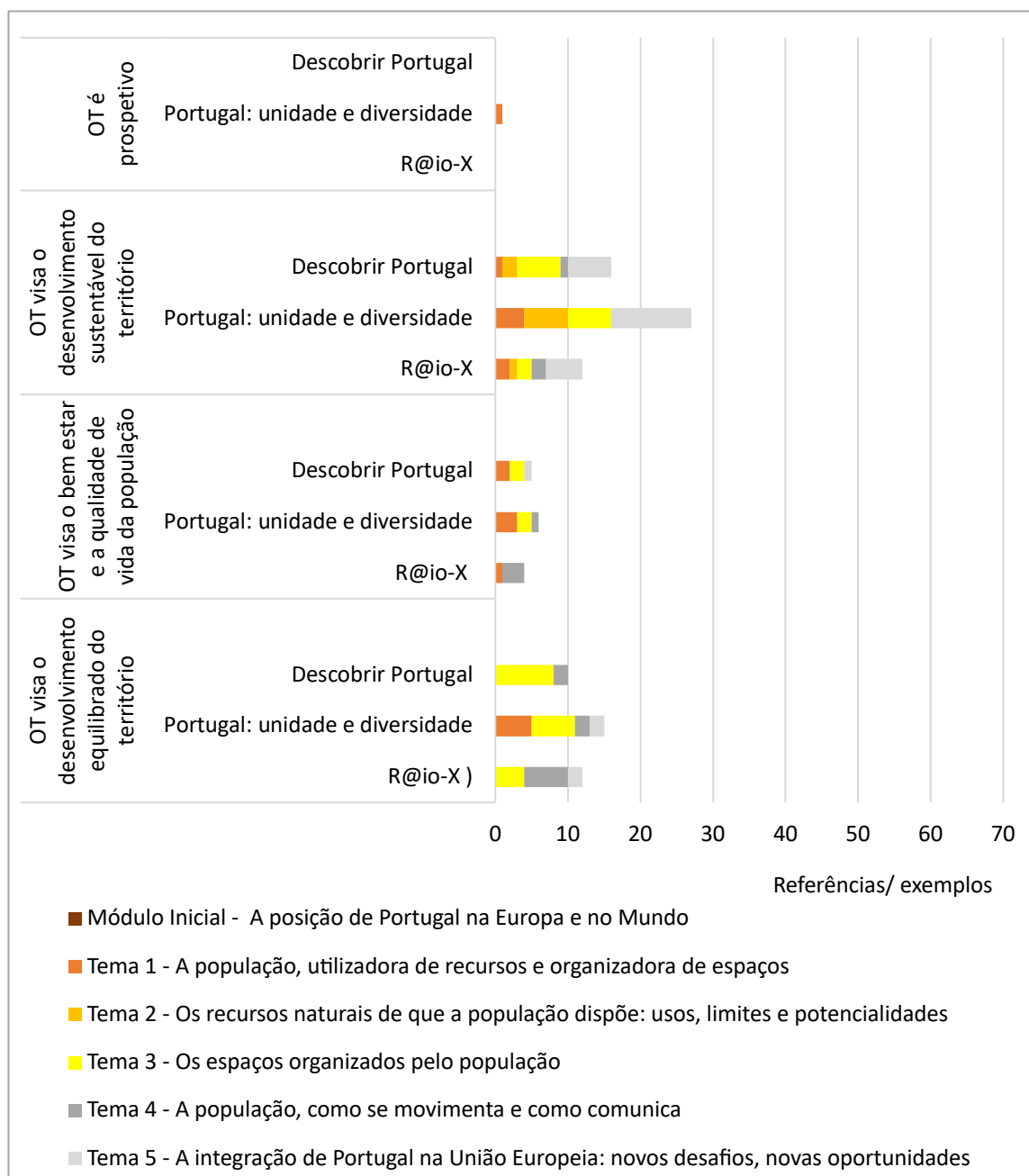
Uma das finalidades do *Programa de Geografia A* é “desenvolver o sentido de pertença e de atitudes de solidariedade territorial, numa perspetiva de sustentabilidade” (2001: 9). No primeiro subtema do tema 1, nos manuais escolares *Descobrir Portugal* (2013) e *R@io-X* (2013), a abordagem a este objetivo do ordenamento do território restringe-se ao conceito de “desenvolvimento sustentável”. O mesmo sucede com o *Programa de Geografia A* (2001).

O manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) distingue-se dos outros documentos, na medida em que as referências e exemplos não se limitam ao conceito supramencionado. No estudo do conteúdo *Os problemas na distribuição da população* (texto a ser analisado pelos alunos intitulado “O PNPOT e seus objetivos”) aborda-se a importância das medidas a serem tidas em conta para a promoção de um desenvolvimento sustentável do território – as “Políticas de ordenamento do território (...) na gestão responsável dos recursos” (2013: 111).

O *R@io-X* (2012: 86) refere que o ordenamento do território “promove o desenvolvimento sustentável, articulando as necessidades da população aos recursos existentes”.

No tema 2, *Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades* os manuais *Descobrir Portugal* (2013) e *R@io-X* (2013), apresentam uma tendência similar à do tema anterior. No *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) verifica-se o contrário, especialmente nos segundo e terceiro subtemas, através da exposição de exemplos de ações já desenvolvidas, tais como a construção de centrais fotovoltaicas no Alentejo ou, quando menciona a Diretiva-Quadro da Água e os Planos de Ordenamento das Albufeiras, afirmando que os “Planos de Ordenamento de Albufeiras (POA) contribuem de forma determinante para esta salvaguarda e gestão dos recursos hídricos” (*idem*: 227).

**Figura 7.9.** Referências e exemplos do ordenamento do território (OT) como fator de utilização racional do território, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.9.

O manual *Descobrir Portugal* (2013:196), propõe aos alunos que desenvolvam uma atividade em que justifiquem a necessidade de uma “gestão sustentável da água”. No



*Programa de Geografia A* (2001) esta conceção de território é abordada através da proposta dos objetivos e abordagens.

No primeiro subtema, “Equacionar as implicações financeiras e ambientais da introdução e/ou intensificação das energias renováveis (2001: 31), sugerindo-se “que se dê especial relevo ao impacto ambiental da atividade mineira, passada e presente, e à necessidade de recuperar o ambiente através da requalificação das áreas mineiras” (*idem*: 32). No terceiro subtema, “debater medidas conducentes ao controlo da quantidade e qualidade da água” (*idem*: 35) e, na abordagem do conteúdo *As disponibilidades hídricas*, sugerindo que se “faça a inventariação da água superficial e subterrânea existente em Portugal, a fim de averiguar as disponibilidades hídricas” (*idem*: 36).

Refere ainda, na rubrica *nível de abordagem*, a importância de “salientar, que as reservas futuras de água dependem, por um lado, da capacidade para conservar, reutilizar e racionalizar a sua utilização e, por outro, da cooperação internacional, no sentido de uma gestão integrada deste recurso finito e vulnerável” (*ibidem*).

No último subtema, no conteúdo *A gestão do espaço marítimo*, pretende-se que se “evidencie que a utilização do mar levanta problemas como a poluição das águas, a sobre-exploração dos recursos, a dificuldade em fiscalizar de forma eficaz as águas nacionais e da ZEE e a pressão sobre as áreas costeiras, colocando algumas em risco” (*idem*: 39).

Quanto ao primeiro subtema do tema 3, *Os espaços organizados pela população*, o manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) e o *Descobrir Portugal* (2014) apresentam um número significativo de referências/exemplos (figura 7.9.)

Este último, no estudo das *novas oportunidades para as áreas rurais*, refere, no âmbito da segunda geração da PAC, a “importância da proteção do ambiente e a gestão prudente e sustentável dos recursos naturais” (*idem*: 50); expõe vários textos a analisar pelos alunos com exemplos de projetos associados ao desenvolvimento sustentável: “Lisboa vai ter 20 táxis elétricos a circular”; “BUGA (Bicicleta de Utilização Gratuita de Aveiro)”; “Veículos de gás natural (VGN)”; “STCP e Metro do Porto integram movimento todos juntos para o crescimento do transporte público” (*idem*: 141-143).

O *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) apresenta um texto intitulado “A PAC no horizonte 2020: desafios e objetivos” - “gestão sustentável dos recursos naturais e

alterações climáticas” e “desenvolvimento territorial equilibrado” (*Portugal: unidade e diversidade*, 2014: 49); salienta a “sustentabilidade” no sentido de que “a administração presente e futura dos recursos ambientais da e na cidade associada à gestão social, é fundamental [para] encontrar soluções par alcançar essa sustentabilidade, as quais passam por propostas de estratégias de planeamento urbano sustentáveis” (*idem*: 137); e, por último, refere que os “instrumentos de política urbana procuram não só extrair as cidades médias da posição de marginalidade, mas também iniciar um processo de desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida da população” (*idem*: 141).

O mesmo não se verifica no *R@io-X* (2014) e no Programa de Geografia A (2001). Este último, no *núcleo concetual*, explicita que “o conhecimento da diversidade territorial e das relações que se estabelecem entre os diferentes territórios é fundamental para perceber o modo como as populações ocupam, usam e organizam os vários tipos de espaço, criando oportunidades e problemas que é necessário gerir de forma a garantir um desenvolvimento mais sustentado.” (2001: 42).

No caso do primeiro subtema, observa-se a insistência no conceito de “desenvolvimento sustentável” na rubrica *conceitos/noções básicas*, pretendendo-se como objetivo específico que o aluno seja capaz de “discutir impactos ambientais dos sistemas de produção agropecuária; equacionar a valorização das áreas rurais tendo em conta o desenvolvimento sustentável dessas áreas” (*ibidem*). Contudo, perante a extensão do tema, considera-se que o número de referências é pouco significativo.

Quanto ao tema 4, a conceção em estudo é pouco valorizada nos documentos em estudo (figura 7.9.). No programa da disciplina só em dois momentos se observam referências a este objetivo – no primeiro subtema, “a competitividade deve ser entendida na aquisição de maiores benefícios não só do ponto de vista económico, mas cada vez mais do ponto de vista das questões da segurança, da saúde e da preservação do ambiente” (2001: 52).

A figura 7.9 demonstra que, ao invés de outros temas do programa, esta visão sobre a relação entre o ordenamento do território e o seu desenvolvimento sustentável está visivelmente presente no segundo subtema do tema 5, no qual se aborda a *valorização ambiental em Portugal e a Política Ambiental Comunitária*, estando particularmente presente no manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014).

No segundo subtema do Programa de Geografia A esta visão sobre o ordenamento do território é salientada na rubrica nível de abordagem, quando refere que “deve privilegiar uma abordagem centrada na importância que a política do ambiente tem vindo a assumir no conjunto das políticas comunitárias, sobretudo a partir do Tratado de Amesterdão (1997), o qual reforçou a necessidade de inserir a proteção do ambiente como uma prioridade para a consecução do desenvolvimento sustentável” (2001: 55).

*O ordenamento do território como salvaguarda do bem-estar e a qualidade de vida da população*

Apesar de o programa de Geografia A (2001: 15), no tratamento das sugestões metodológicas gerais, salientar a relevância da “qualidade de vida da população”, ou seja, que “em cada um dos temas propostos, interessa analisar a importância dos recursos, tanto do ponto de vista da sua valorização económica como do da qualidade de vida das populações”, no módulo inicial e no tema 2, este objetivo do ordenamento do território está ausente em todos os documentos analisados (figura 7.9.).

No tema 1 do *Programa de Geografia A*, na rubrica nível de abordagem, depreende-se que este é um aspeto fulcral do primeiro subtema, ou seja, que “a lecionação deste subtema deve permitir aos alunos conhecer as características da população portuguesa mas também saber que existem instrumentos de planeamento territorial cujo principal objetivo é contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população” (*Programa de Geografia A*, 2001: 28). Esta pretensão surge igualmente à escala do concelho, aconselhando-se que os alunos analisem sobretudo a questão ao nível do concelho onde está integrada a escola a que pertence cada aluno.

O ordenamento do território como salvaguarda do bem-estar e da qualidade de vida da população vê-se reforçado tanto no objetivo específico “reconhecer a importância do ordenamento do território na melhoria da qualidade de vida da população” como no núcleo concetual e nos conceitos/noções básicas (*idem*: 27).

Quanto aos manuais escolares adotados, no *Descobrir Portugal* (2013) as referências limitam-se à definição de “qualidade de vida”, no primeiro subtema, e, no segundo, ao

risco de perda de qualidade de vida, quando se trata dos *Problemas na distribuição da população*.

No *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013), não há nenhuma menção a este respeito no primeiro subtema, mas apresentam-se três referências/exemplos no segundo. No conteúdo *Os problemas na distribuição da população*, salienta-se a importância das políticas de ordenamento do território na melhoria da qualidade de vida, ideia reforçada no PNPT, e propõe-se ao aluno que reconheça a “importância do ordenamento do território na melhoria da qualidade de vida da população” (*idem*: 117). Neste último, o número exíguo de referências/ exemplos é suplantado pela relevância das mesmas, que confirma a presença desta conceção. No *R@io-X* (2013), a única referência a esta conceção de ordenamento em todo o tema surge quando se menciona a importância do planeamento na promoção da qualidade de vida da população.

Relativamente ao tema 3, no manual *R@io-X* (2014), são parcas as abordagens a este objetivo do ordenamento do território (figura 7.9.).

No *Programa de Geografia A* (2001: 45) existe uma alusão, no segundo subtema, quando se propõe, como objetivo específico, que o aluno seja capaz de “discutir medidas de recuperação da qualidade de vida urbana propostas e/ou adotadas pelos órgãos de decisão”, e uma outra, no terceiro subtema, na rubrica nível de abordagem, no conteúdo *As características da rede urbana*, quando se refere que “a análise da rede urbana pressupõe, ainda, que se discutam as vantagens e as limitações da dispersão ou da concentração excessiva do povoamento, refletindo sobre as consequências na qualidade de vida das populações” (*idem*: 49).

Nos manuais escolares *Descobrir Portugal* (2014) e *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014), são duas as referências que se circunscrevem ao primeiro subtema, no caso do primeiro manual, e que se distribuem entre o primeiro e terceiro subtema, no caso do segundo.

O *Descobrir Portugal* (2014: 63) refere as formas de valorização das áreas rurais pelo “potencial endógeno”, “contribuindo para a qualidade de vida e bem-estar das populações”; na rubrica atividades, este manual propõe que os alunos refiram “alguns

serviços cuja implementação em meios rurais se revele fundamental para melhorar a qualidade de vida da população” (*Descobrir Portugal*, 2014: 74).

No tema 4, o *Programa de Geografia A* (2001: 52) refere-se a este objetivo do ordenamento do território na rubrica nível de abordagem, salientando que “o tratamento do tema 4 deve privilegiar uma abordagem que permita aos alunos relacionar o papel desempenhado pela modernização dos transportes e das telecomunicações no progressivo encurtamento das distâncias relativas entre os lugares com a crescente dinamização das atividades económicas e melhoria da qualidade de vida da população.”.

O título do terceiro subtema, *Os transportes e as comunicações e a qualidade de vida da população*, espelha esta visão de ordenamento do território, salientando-se a importância de debater “as vantagens e também os efeitos perversos na qualidade de vida da população do uso crescente dos transportes e comunicações (*idem*: 53). Porém, esta tendência não é observada nos manuais escolares em estudo. Está ausente no *Descobrir Portugal* (2014), no *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) regista-se uma referência no primeiro subtema e três no *R@io-X* (2014).

No tema *A integração de Portugal na União Europeia: novos desafios, novas oportunidades*, esta visão de ordenamento do território está ausente nos manuais *Portugal: Unidade e Diversidade* e *R@io-X*, e apresenta uma única referência no manual *Descobrir Portugal* (2014).

No *Programa de Geografia A* (2001: 56), na rubrica nível de abordagem, observa-se apenas uma referência, em que se diz: “através de exemplos concretos no território português (ou quando necessário a outra escala), se discutam realizações, de sucesso ou não, que tenham como objetivo a melhoria da qualidade ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população”. Contudo, apesar das referências e exemplos serem em número pouco significativo ao longo dos manuais escolares, a presença deste objetivo é permanente nas diversas formas de pensar o território.

#### *Visão prospetiva do ordenamento do território*

A visão prospetiva de ordenamento do território está ausente nos documentos em

estudo, no módulo inicial e em todos os temas que compõem o programa da disciplina de Geografia do ensino secundário (figura 7.9.).

Excetua-se o *Programa de Geografia A* (2001) e o manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013), no tema 1. Neste último, alguns dos *documentos exploratórios* apresentados, vão ao encontro das orientações do *Programa de Geografia A* (2001: 28) que refere, no primeiro subtema, que “uma análise prospetiva é fundamental, na medida em que a melhoria da qualidade de vida da população exige, necessariamente, um ajustamento entre a população e os recursos disponíveis [a longo prazo]”.

#### **7.4. A cultura de ordenamento do território na formação geográfica escolar do ensino secundário**

---

Pretende-se agora avaliar a presença dos conceitos de cultura de ordenamento do território no programa da disciplina e nos manuais escolares em estudo, de forma a avaliarmos de que forma estes contribuem para uma aquisição consistente deste tipo de cultura por parte dos alunos.

Segundo o *Programa de Geografia A* (2001: 6), “se é verdade que a Geografia desempenha um papel importante na preparação dos jovens para a vida do dia a dia e lhes fornece uma informação correta sobre o mundo atual, também é um facto que os prepara para tomarem decisões e agirem socialmente”.

Procedeu-se à seleção de vários tópicos que permitam a fundamentação de conclusões:

- Aspetos culturais manifestados nos processos de decisão;
- A cultura no ordenamento do território;
- *Stakeholders*/população (procura de consensos/ responsabilidade partilhada).

A análise da presença destes tópicos no *Programa de Geografia A* e nos manuais escolares em estudo é previamente acompanhada de um esclarecimento sobre a razão por

que foram selecionados. Como foi referido, para além dos conceitos abordados optou-se por analisar outro aspeto que permite uma melhor compreensão do contributo de Geografia A na aquisição de uma cultura de ordenamento do território: a *curiosidade/conhecimento geográficos promotores de uma cultura de ordenamento do território*, adotando-se duas perspetivas:

- Atividades promotoras da procura de soluções para as situações problemáticas relativas ao espaço geográfico;
- Contextualização dos conteúdos programáticos - meio envolvente.

#### **7.4.1. Aspetos culturais manifestados nos processos de decisão**

##### *A “cultura” no ordenamento do território*

A partir da *Agenda 21 for Culture* (1992), as especificidades culturais passam a ser incluídas, ainda que timidamente, nas políticas públicas. O ordenamento do território não é exceção. Além das estruturas organizacionais e institucionais, os aspetos culturais são agora tidos em conta. A “cultura” é cada vez mais importante como fator de influência nas práticas de ordenamento do território.

Este tópico está ausente do módulo inicial nos manuais *Descobrir Portugal* (2013) e *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013). Em contrapartida, no *R@io-X* (2013: 17) regista-se uma referência a este aspeto. Não obstante o número de referências ser pouco significativo, este manual aborda a “cultura” na sua relação com o ordenamento do território quando salienta a importância de se ter em conta a “diversidade de culturas, tradições e línguas que caracterizam o continente europeu”, com vista à “salvaguarda e desenvolvimento do património cultural; promoção e diversidade cultural e linguística” (figura 7.10.).

No *Programa de Geografia A* propõe-se que o aluno seja capaz de “reconhecer a importância do espaço lusófono” (2001: 25), ou seja, explicitamente considera-se a língua como um elemento cultural integrador de territórios, sendo este objetivo específico reforçado na rubrica nível de abordagem: “através de um tratamento necessariamente breve, deve também salientar-se a inserção de Portugal em diferentes espaços culturais e

económicos, evidenciando a importância da sua integração na União Europeia (nomeadamente no que se refere às questões de cidadania) (...) e das relações que estabelece com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e com as restantes comunidades portuguesas espalhadas pelo Mundo” (*Programa de Geografia A*, 2001: 26).

No tema 1, nos quatro documentos em análise, apesar de ser possível detetar a perspetiva de território como espaço vivido, não encontramos qualquer referência explícita a aspetos culturais ou à relação entre “cultura” e processos de decisão.

No tema 2, este tópico está ausente em todos os documentos analisados. Este facto justifica-se essencialmente pelos conteúdos abordados, associados aos recursos naturais (figura 7.10.).

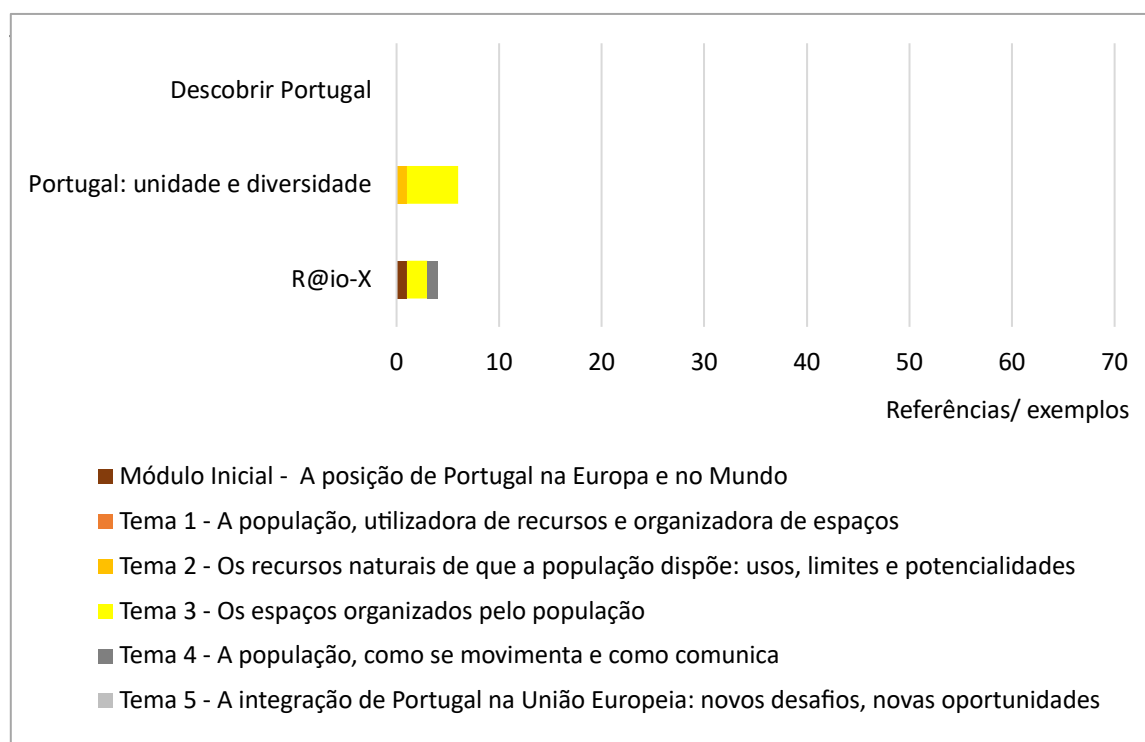
No terceiro tema, as referências ou exemplos estão ausentes do manual *Descobrir Portugal* (2014) e são insignificantes no *R@io-X* (2014). No manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) existem referências bastante explícitas à “cultura” no ordenamento do território: no primeiro subtema, quando se abordam as políticas agrícolas no conteúdo *As fragilidades dos sistemas agrários* e no conteúdo *Novas oportunidades para as áreas rurais*, mais especificamente no estudo das *estratégias integradas de desenvolvimento rural*; e, no segundo, no conteúdo *A organização das áreas urbanas*, quando se estudam as *características da cidade* ou as suas *áreas funcionais*.

O *Programa de Geografia A* (2001) apresenta também de forma explícita várias referências ao conceito de “cultura”. No núcleo concetual refere que “o conhecimento da diversidade territorial e das relações que se estabelecem entre os diferentes territórios é fundamental para perceber o modo como as populações ocupam, usam e organizam os vários tipos de espaço” (2001: 42). No primeiro subtema, no conteúdo *As fragilidades dos sistemas agrários*, confirma-se esta intenção pois, “sugere-se que se analise, ao nível das regiões agrárias, a heterogeneidade espacial das estruturas agrárias, tendo em conta as diversas condicionantes em jogo (...) (aspetos institucionais e culturais) de forma a equacionar os problemas inerentes ao funcionamento do sector [agrícola], bem como os que se relacionam com as condições de vida da população nas áreas rurais” (*idem*: 43).



Nos temas 4 e 5 não se observam no *Programa de Geografia A* (2001) nem nos manuais escolares analisados quaisquer referências ou exemplos relacionáveis com o conceito de “cultura” (figura 7.10.).

**Figura 7.10.** Referências e exemplos da “cultura”, nos manuais escolares, por unidade



Fonte: anexo 3.10

No caso do tema 4 verificaram-se, no entanto, duas exceções: no *R@io-X* (2014: 228), apesar de somente se registar uma referência a este tópico, ela surge de uma forma explícita num texto a analisar pelos alunos, no qual se refere a importância de se “valorizar a diversidade dos territórios, (...) favorecendo as opções de diferentes espaços e modos de vida” como “uma das opções estratégicas presentes no Programa de Ação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”; no *Programa de Geografia A* propõe-se, como objetivo específico, que o aluno deve “reconhecer a existência de disparidades económicas e sociais a nível regional” (2001: 54). Contudo, ao longo do documento, este aspeto não é desenvolvido.

*Stakeholders/população (procura de consensos/responsabilidade partilhada)*

O ordenamento do território é produto da interação entre numerosos “atores”, passando a intervenção destes a ser o eixo sobre o qual o ordenamento deve assentar.

Como foi referido no capítulo 4, a governança assenta em princípios como a participação e a responsabilidade.

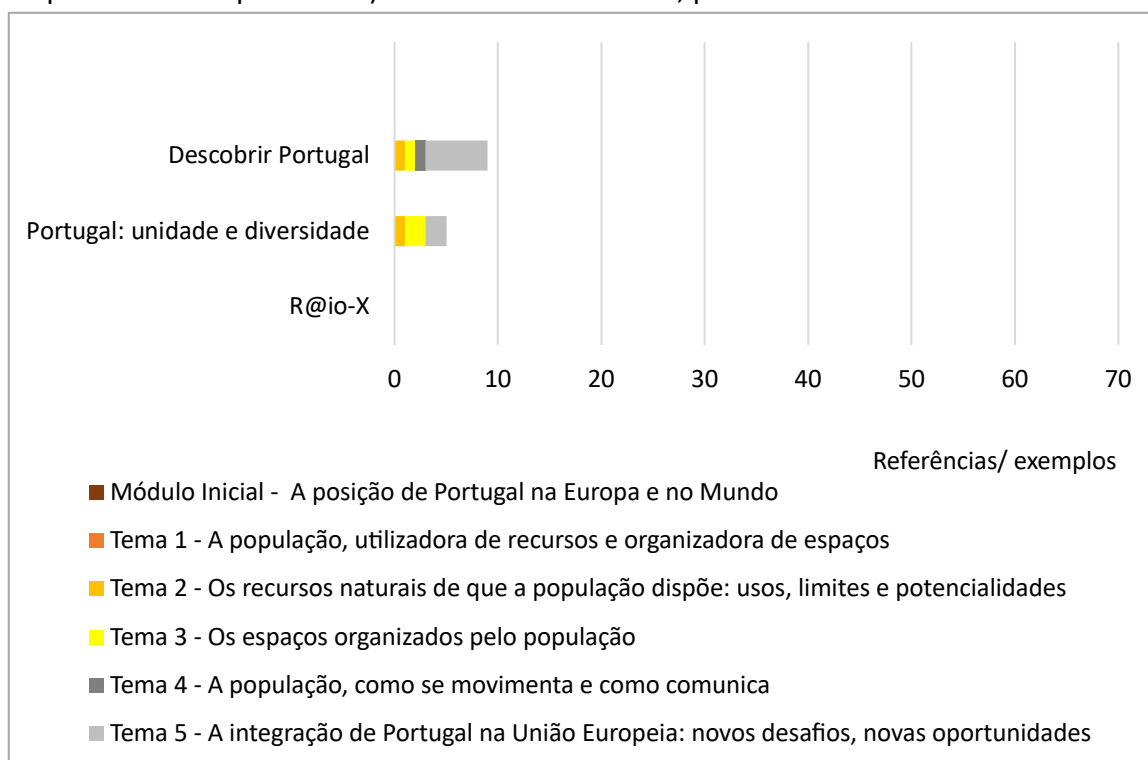
Segundo a *Agenda 21 for Culture* (UCLG, 2015), numa das suas dimensões, a governança implica um “governo partilhado”, envolvendo diversos atores tanto do setor público, como do setor privado e da sociedade civil. Perante a consciência da necessidade de deliberações cada vez mais participativas, o ordenamento do território já não é exclusivo dos decisores políticos e planeadores, mas cabe também à sociedade civil, às instituições públicas e privadas chamadas a participar na gestão do território.

De acordo com o exposto, justifica-se, neste ponto, incluir a conceção de ordenamento do território enquanto responsabilidade partilhada, uma visão fundamental quando se aborda a cultura de ordenamento do território, e mais especificamente a governança territorial.

O *Programa de Geografia A* (2001: 7) propõe como uma das finalidades da disciplina “incentivar a participação nas discussões relativas à organização do espaço, ponderando os riscos ambientais e para a saúde envolvidos nas tomadas de decisão”. Perante este propósito, pretende-se verificar o grau de concretização deste objetivo no programa da disciplina e nos manuais escolares adotados.

Começando pelo módulo inicial e pelo primeiro tema, verifica-se que este aspeto está ausente em todos os documentos em análise (figura 7.11.). O facto de se tratar de um domínio recente, reflete-se também nos outros temas que constituem o programa da disciplina. Na verdade, não há menção a esta problemática no tema 2 nem no tema 3, tanto no *Programa de Geografia A* (2001) como no manual *R@io-X* (2013). No *Descobrir Portugal* (2013) e no *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013), apesar de parcas, encontram-se algumas referências explícitas.

**Figura 7.11.** Referências e exemplos - *Stakeholders*/população (procura de consensos/ responsabilidade partilhada) nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.10.

No primeiro manual, na abordagem do conteúdo sobre as políticas de gestão dos recursos hídricos, salienta-se que um dos objetivos da Diretiva-Quadro da Água é “a participação ativa de todos os interessados, incluindo as ONG e as comunidades locais, nas atividades de gestão dos recursos hídricos” (2013: 196). No segundo manual, no estudo da *Gestão do espaço marítimo*, sugere-se a exploração do Projeto Conhecer o Oceano, “onde se pretende estimular o envolvimento dos cidadãos no tema do mar” (2013: 278). A título de exemplo, no tema 3, o manual *Descobrir Portugal*, numa abordagem ao POLIS XXI presente no conteúdo *Problemas urbanos*, refere a importância da participação dos cidadãos na qualificação e integração dos diferentes espaços das cidades; no terceiro subtema, no conteúdo *A reorganização da rede urbana*, ainda no âmbito do POLIS XXI, sublinha-se que um dos seus objetivos é “estimular novas formas de governação, baseadas numa maior participação dos cidadãos e dos diversos atores urbanos.” (2014: 168). No manual *Portugal: Unidade e Diversidade*, no conteúdo *As parcerias entre cidades e mundo*

*rural*, aborda-se a questão das parcerias entre a administração pública e representantes da sociedade civil, no sentido de que estas fortaleçam a “adesão da sociedade civil aos objetivos do ordenamento do território” (2014: 145).

No tema 4, *A população como se movimenta e comunica*, não se observa no Programa de Geografia A (2001) nem nos manuais escolares *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) e *R@io-X* (2014), nenhuma referência aos *stakeholders*, tanto na procura de consensos como de responsabilidade partilhada. No manual *Descobrir Portugal* (2014), apresenta-se uma única referência no terceiro subtema, no conteúdo *Os problemas de segurança, de saúde e ambientais*.

No último tema, no *Programa de Geografia A*, na rubrica nível de abordagem, na menção da Política Ambiental em Portugal, salienta-se como um dos seus vetores “a crescente participação da sociedade civil na defesa do ambiente” (2001: 55); no segundo subtema, refere-se que “é ainda de discutir o papel desempenhado pelas ONG (Organizações Não Governamentais) na divulgação de situações de risco e na influência que podem ter nas tomadas de decisão do poder político” (*idem*: 56).

Neste último, no segundo subtema, no estudo dos *Desafios ambientais e política do ambiente*, é enfatizada a importância da ação coletiva concertada (onde se incluem os vários atores) para a implementação de estratégias comuns; num documento exploratório refere-se um dos objetivos do LIFE, onde se destaca a relevância de “uma maior participação da sociedade civil, das ONG e dos intervenientes a nível local” (2014: 218).

Ainda no segundo subtema, o manual *Descobrir Portugal* (2014: 64) apresenta o conteúdo intitulado *Responsabilidade, participação cívica e a educação ambiental*. Neste, evidencia-se a “participação [individual e coletiva] e responsabilização de todos os atores”, nos processos de decisão em matéria de ambiente, envolvendo “as escolas, o poder local, as ONG e outras entidades de âmbito local e regional”.

#### **7.4.2. Curiosidade/conhecimento geográficos promotores de uma cultura de ordenamento do território**

Neste subponto a análise recai, essencialmente, sobre as propostas de atividades apresentadas pelos manuais escolares, que promovam nos alunos, uma postura proativa perante os problemas (reais) abordados nos diversos temas que constituem o programa da disciplina, e o extravasar da sala de aula e do manual escolar, promovendo a ligação com o exterior, a realidade local do meio envolvente da escola ou do município onde reside o aluno.

Ou seja, pretende-se avaliar se o aprofundamento teórico dos documentos em análise proporciona aos alunos atividades que os levem a aplicar esses conhecimentos na busca de soluções para situações e problema existentes no território nacional e, sempre que oportuno, em contexto local de proximidade em relação à escola ou à residência do aluno.

Assim, relacionando este ponto com o anterior, questiona-se se o programa da disciplina de Geografia constitui alicerce para que, no futuro, estes alunos demonstrem uma participação consciente e responsável nos processos de decisão em questões de ordenamento do território.

##### *Atividades promotoras da procura de soluções para as situações problemáticas relativas ao espaço geográfico*

Segundo o *Programa de Geografia A* (2001: 6), “Através das descobertas que promove, a educação geográfica estimula a consolidação de uma atitude crítica, o debate de ideias e a tomadas de decisões”. Para corroborar esta asserção, propõe-se como finalidade do programa da disciplina incentivar a participação nas discussões sobre a organização do espaço, ponderando os riscos inerentes nas tomadas de decisão, e como objetivos/competências, “identificar situações problemáticas relativas ao espaço geográfico. Participar, através da procura e da apresentação de soluções fundamentadas, na resolução de problemas espaciais” (*idem*: 11).

No módulo inicial, o manual *Descobrir Portugal* (2013) e o *Programa de Geografia A* (2001) não valorizam o desenvolvimento destas atividades. Nos outros dois manuais

observa-se uma única referência em cada um deles, que se traduz na apresentação do conceito de cidadania, no primeiro, e de cidadania europeia, no outro (figura 7.12.).

Relativamente ao tema 1, o tópico em análise está presente em todos os documentos. No *Programa de Geografia A*, a intenção de desenvolver atividades promotoras da procura de soluções para as situações problemáticas está presente no primeiro subtema, quando nos objetivos específicos se pretende que o aluno seja capaz de “debater medidas passíveis de contribuir para a resolução dos problemas demográficos” (2001: 27), isto é, “que se debatam as questões relacionadas com a situação perante o emprego, nomeadamente o desemprego, o subemprego e o emprego temporário” e que se reflita sobre as “medidas de incentivo à natalidade” (*idem*: 28). Ou, no segundo subtema, que o aluno seja capaz de “debater medidas passíveis de atenuar as assimetrias regionais na distribuição espacial da população” (*idem*: 29), ou seja, “pretende-se que se evidencie a necessidade de reduzir as assimetrias regionais na distribuição da população, debatendo medidas concretas para atingir esse objetivo e refletindo sobre os custos económicos e sociais da rarefação do povoamento” (*idem*: 30).

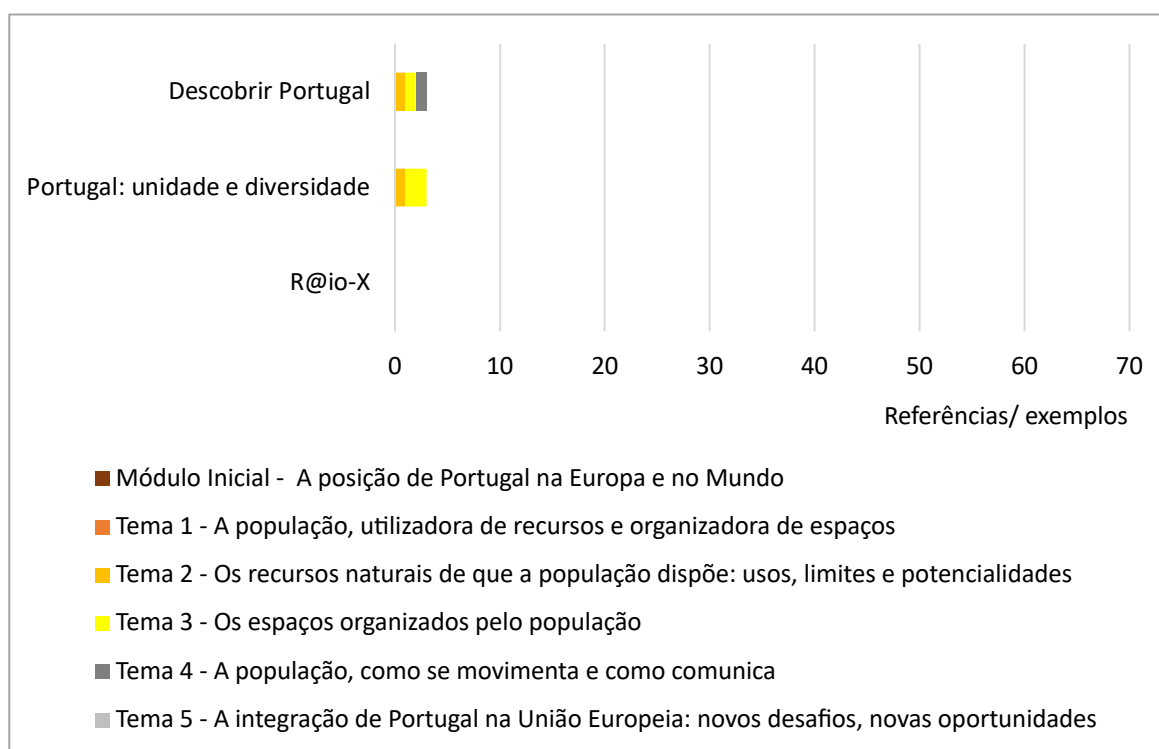
No manual *Descobrir Portugal* (2013: 64), na rubrica *Testa o saber*, propõe-se aos alunos que expliquem “a importância da implementação de políticas de natalidade em Portugal, fazendo referência: às regiões onde a sua aplicação deve ser prioritária; a possíveis medidas a implementar”; na mesma rubrica, pede-se que os alunos discutam “a importância do planeamento socioeconómico na correção das assimetrias regionais verificadas na distribuição da população portuguesa” (*idem*: 78).

Já no manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013: 57), na rubrica Atividades, propõe-se que o aluno explique “em que medida a estrutura etária de uma população pode ser considerada um instrumento de planeamento”, e na mesma secção sugere-se que os alunos justifiquem “a importância dos chamados Fundos Estruturais na correção das assimetrias e no combate ao despovoamento que tem afetado muitas regiões em Portugal e na União Europeia” (*idem*: 114).

No manual *R@io-X* (2013:85), apresenta-se uma notícia de jornal, de 2011, intitulada “Vila cova dá mil euros por cada nascimento”, propondo-se que o aluno considere as medidas descritas no texto e reflita sobre os reflexos que estas poderão ter no aumento da

natalidade e na eventual diminuição do despovoamento do interior. Este manual propõe ainda a seguinte atividade: “Imagine que é um geógrafo, que juntamente com uma equipa multidisciplinar, está a desenvolver a revisão do PDM, do município, correspondente à estrutura etária da resposta à questão 2.6. [município com elevado índice de dependência total]. 4.1. Identifique os equipamentos sociais que teriam maior importância nesse processo de planeamento e ordenamento do território. a) escola do 1º ciclo do ensino básico; b) infantário; c) centro de dia, d) lar de terceira idade. 4.2. Justifique a resposta anterior” (*R@io-X*, 2013: 105).

**7.12.** Referências e exemplos de atividades promotoras da procura de soluções para as situações problemáticas relativas ao espaço geográfico, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.11.

No tema 2, *Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, o *Programa de Geografia A* (2001) salienta este tópico quando refere, no primeiro subtema, na rubrica nível de abordagem, que “Com o conteúdo 2.1.4 [*Novas perspectivas de exploração e utilização dos recursos do subsolo*], devem explicitar-se algumas medidas que permitam potencializar os recursos do subsolo, tornando Portugal mais competitivo no mercado internacional.” (2001: 32). No terceiro subtema, quando propõe como objetivos específicos que o aluno seja capaz de “debater medidas conducentes ao controlo da quantidade e qualidade da água; debater a importância do ordenamento das albufeiras e das bacias hidrográficas” (*idem*: 35). Ao nível de abordagem, quando refere que “com o conteúdo 2.3.3 [*A gestão dos recursos hídricos*] pretende-se que se analisem os problemas relacionados com a utilização e a distribuição da água segundo duas perspetivas fundamentais: por um lado, é importante refletir sobre os problemas que podem colocar em risco as nossas disponibilidades hídricas, (...); por outro lado, deve-se problematizar a distribuição da água, o custo, a qualidade, o avanço técnico e a organização administrativa das redes de abastecimento de água existentes em Portugal” (*idem*: 37).

No quarto subtema, quando visa “equacionar medidas passíveis de potencializar o uso do espaço marítimo e das áreas litorais; debater a importância do ordenamento das orlas costeiras” (*idem*: 38), ou na rubrica nível de abordagem, em que se afirma que “com o conteúdo 2.4.4 [*A rentabilização do litoral e dos recursos marítimos*] é importante que se reflita sobre o modo de potencializar o uso do mar, o que implica que não basta conhecer, é necessário gerir, preservar e controlar. (...) É ainda importante que se reflita sobre formas de potencializar o uso do espaço marítimo” (*idem*: 39).

No manual escolar *Descobrir Portugal*, são também em número significativo as propostas de atividades apresentadas no âmbito do tópico em análise. No conteúdo *A especificidade do clima português*, em particular no assunto, *Água como recurso vital*, na rubrica *Atividades*, propõe-se ao aluno que comente “a afirmação seguinte: ‘Apesar de parecer abundante, a água é um recurso escasso.’” (2013: 144), ou na abordagem dos *Desafios colocados à gestão dos recursos hídricos*, na mesma rubrica, pede-se ao aluno que discuta “a problemática dos rios transfronteiriços e aponta estratégias na gestão dos recursos hídricos.” (*idem*: 190). No conteúdo *A rentabilização do litoral e dos recursos marítimos*, no estudo da *implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira*



(POOC), solicita-se ao aluno que desenvolva “um pequeno trabalho de pesquisa que permita ilustrar cada um dos objetivos dos POOC enunciados” (*Descobrir Portugal*, 2013: 250), ou que explique “a importância dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) na gestão dos recursos do litoral e na sua valorização”, “e de que forma a exploração das energias renováveis associadas aos oceanos pode contribuir para o desenvolvimento sustentável do país, nos contextos ambiental e económico” (*idem*: 253-254).

No *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) e no *R@io-X* (2013) são poucas ou nenhuma as propostas de atividades a desenvolver neste âmbito. No caso do último manual observa-se uma única referência a este tópico no quarto subtema – a rubrica *ficha informativa* fomenta o estabelecimento de uma relação entre os problemas do litoral, no território nacional, e o ordenamento do território.

Quanto ao tema 3, são várias as propostas de *atividades promotoras da procura de soluções para as situações problemáticas relativas ao espaço geográfico* no manual *Descobrir Portugal*. No primeiro subtema, quando se apresentam situações concretas, no território, que levam o aluno a refletir sobre exemplos de casos de sucesso no que diz respeito à modernização do setor agrícola e ao aumento de competitividade (veja-se os documentos exploratórios “Prémio europeu atribuído a jovem português” e “Região vitivinícola do Tejo - mudança estratégica”, 2014: 58-62).

No segundo tema, nas atividades propostas no conteúdo *Problemas urbanos*, solicita-se que os alunos apresentem “uma alternativa que permita minimizar cada um dos problemas referenciados” (*idem*: 125), ou que façam “uma pesquisa sobre o movimento das cidades saudáveis”, apresentando “algumas estratégias implementadas no âmbito deste movimento [Rede Portuguesa de cidades sustentáveis]” (*idem*: 148).

São escassas as atividades apresentadas no *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) e nenhuma no *R@io-X*. O primeiro destes manuais evidencia-se por propor aos alunos discutam “medidas de recuperação da qualidade de vida urbana propostas e/ou adotadas pelos órgãos de decisão” (2014: 125).

No Programa de Geografia A (2001), na rubrica nível de abordagem, salienta-se que “O desenvolvimento deste conteúdo [A agricultura portuguesa e a Política Agrícola Comum] pressupõe também que se equacionem medidas que permitam reestruturar o sector (...),

nomeadamente através da aplicação racional dos financiamentos comunitários e dos programas de apoio postos à disposição da agricultura portuguesa” (2001: 43); mais especificamente, no conteúdo *Novas oportunidades para as áreas rurais*, “que se equacionem os pontos fracos e as potencialidades de dois tipos de áreas rurais” (*idem*: 44).

No segundo subtema, estabelece ainda como objetivo específico “discutir medidas de recuperação da qualidade de vida urbana propostas e/ou adotadas pelos órgãos de decisão.” (*idem*: 45). Este objetivo é fundamentado na rubrica nível de abordagem, quando se refere que “deste modo é importante discutir medidas que permitam humanizar os espaços de vivência” (*idem*: 47).

No terceiro subtema do Programa de Geografia A (2001: 49), sugere-se “que se equacione o papel que os centros de média dimensão terão de desempenhar no atenuar dos desequilíbrios da rede urbana, (...) sendo “pertinente refletir sobre formas de combater diversos tipos de desequilíbrios territoriais, nomeadamente a polarização em torno de Lisboa e Porto, ou a tendência para a urbanização em faixa, discutindo processos de cooperação e de complementaridade entre as cidades”.

No tema 4 do Programa da disciplina (2001), são em número insignificante as propostas do desenvolvimento de atividades neste âmbito, não se observando nenhuma referência nos manuais escolares em análise. Na rubrica *nível de abordagem*, “pretende-se que se discutam as vantagens e também os efeitos perversos na qualidade de vida da população do uso crescente dos transportes e comunicações” (2001: 53).

No último tema, o Programa refere também que “debater as implicações das políticas, programas e projetos comunitários no território nacional, discutindo as realizações mais importantes concretizadas no âmbito de alguns planos (...) são atividades que permitirão compreender a política ambiental do nosso país” (*idem*: 56). Esta proposta não tem reflexo nos manuais escolares analisados (figura 7.12).

#### *Contextualização dos conteúdos programáticos – meio envolvente*

Como é referido nas *sugestões metodológicas gerais* (Programa de Geografia A, 2001: 13), “para além dos problemas concretos que a realidade sempre proporciona e que

podem converter-se em áreas de questionamento de âmbito disciplinar e interdisciplinar, é possível também discriminar no espaço em que a escola está inserida, fontes de informação ao nível de conhecimentos produzidos e sistematizados”.

Assim, importa verificar se os documentos em análise sugerem ou propõem atividades que extravasem a sala de aula e que promovam nos alunos um olhar conhecedor, analítico, prospetivo, sobre a realidade que os rodeia, identificando problemas existentes e debatendo e refletindo sobre possíveis soluções.

Os manuais escolares *Descobrir Portugal* (2013) e *R@io-X* (2013) apresentam no módulo inicial atividades promotoras da relação entre os conteúdos programáticos e o meio envolvente (figura 7.13.). O primeiro propõe uma única atividade que estabelece a relação entre os conteúdos abordados e o meio envolvente à escola, enquanto o segundo se destaca pelo número significativo de atividades que proporcionam uma contextualização entre os conteúdos programáticos e o meio envolvente.

A título de exemplo, a rubrica *R@io-X ao meu saber*, propõe que o aluno “Considere o distrito onde mora. 1.1. Identifique: a) os distritos limítrofes do seu; b) os concelhos que o integram; c) o seu concelho, d) as freguesias existentes no seu concelho. 1.2. Localize: a) o seu concelho relativamente aos concelhos limítrofes; b) a sua freguesia relativamente às freguesias limítrofes.” (2013: 9); que “1. Considere o seu local de residência. 1.1. Identifique: a) a NUT II que integra o seu distrito; b) a NUT II a que pertence o seu concelho. 1.2. Localize: a) a sua NUT II relativamente à(s) NUT II limítrofes; b) a sua NUT III relativamente à(s) NUT III limítrofes.” (*idem*: 11).

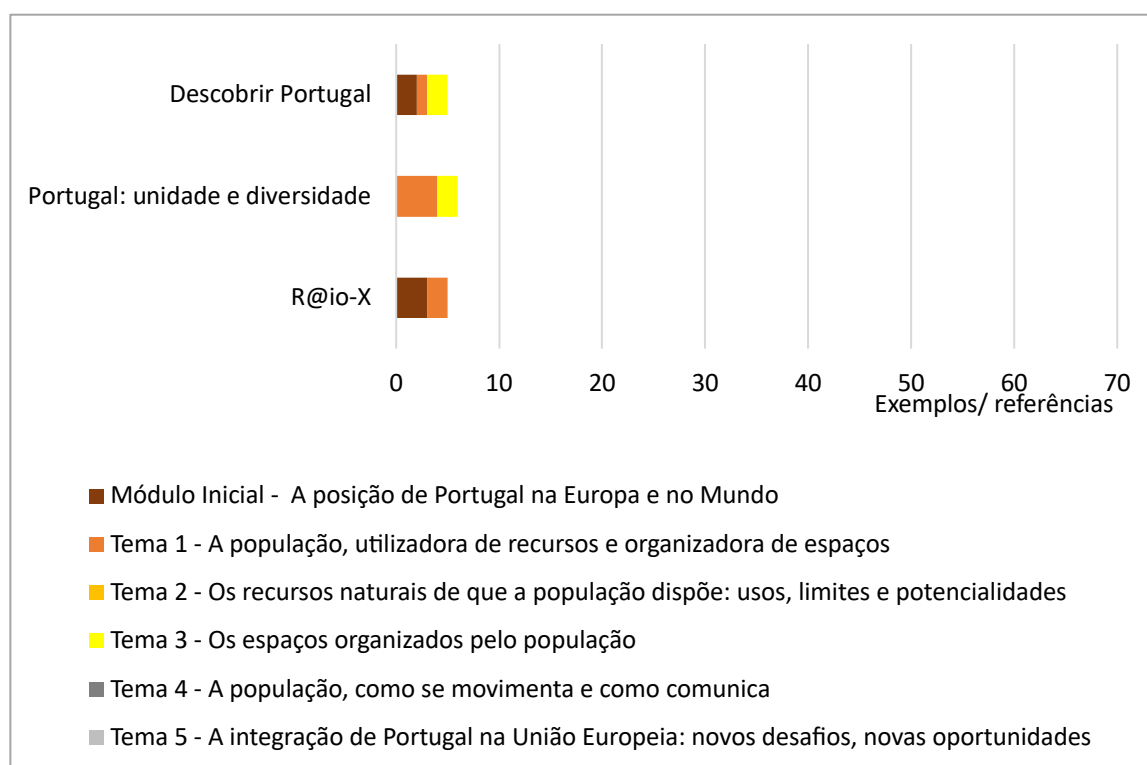
No manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013) e no *Programa de Geografia A* (2001) não há registos de atividades neste âmbito. No que respeita ao primeiro subtema do tema 1, o *objetivo específico* “refletir sobre medidas concretas de intervenção do PDM do concelho onde se situa a escola” (*Programa de Geografia A*, 2001: 27) revela a forte intenção de que se estabeleça, sempre que oportuno, uma relação entre os conteúdos abordados e o meio envolvente, o que é corroborado pela rubrica *nível de abordagem* onde se sugere que “no desenvolvimento deste tema se discutam algumas medidas concretas de intervenção incluídas no PDM do concelho onde se integra a escola e se reflita sobre as consequências que as referidas medidas poderão ter na qualidade de vida dos munícipes”

(*Programa de Geografia A*, 2001: 28). O mesmo se verifica nos manuais escolares em estudo.

No *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013: 117) além de um elevado número de propostas de atividades promotoras da relação entre os conteúdos abordados, assiste-se à preocupação em relacionar os instrumentos de gestão territorial (de que é exemplo o PNPOP) com a região onde o aluno vive, ou em “refletir sobre medidas concretas de intervenção desses instrumentos do concelho onde se situa a escola”.

No tema 2 e no tema 4, este tópico está ausente tanto no *Programa de Geografia A* (2001) como nos manuais escolares (figura 7.13.). No tema 3 está ausente no *programa da disciplina* (2001) e no manual *R@io-X* (2014).

### 7.13. Referências e exemplos de contextualização dos conteúdos programáticos - meio envolvente, nos manuais escolares, por unidade temática



Fonte: anexo 3.11.

No manual *Descobrir Portugal* (2014) e no *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) só se observam duas propostas de atividades neste sentido (anexo 3. 11.). No primeiro, no subtema *Áreas rurais em mudança*, onde se propõe ao aluno que verifique na sua área de residência a existência de algum GAL (2014: 79).

Propõe-se ainda que o aluno aceda ao *site* “Promoção dos Ofícios e das Microempresas Artesanais, e identifique em Registo Nacional do Artesanato – Unidades Produtivas Artesanais duas microempresas em atividade no concelho ou no distrito [onde se insere a escola]” (2014: 60); e ao *site* do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (exemplo de Projetos – Projetos Principais) ou à Rede Rural Nacional (Projetos Relevantes – Base de dados nacional) e “refira três iniciativas/ projetos que possam contribuir para o desenvolvimento da região onde reside” (*idem*: 61).

No segundo subtema *As áreas urbanas: dinâmicas internas*, apresenta como atividade a realizar pelos alunos o acesso "ao portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo ([www.dgotdu.pt](http://www.dgotdu.pt))" para consulta do Plano Diretor Municipal (PDM) relativo ao concelho da sua residência (*idem*: 85).

No último tema, só se observa uma proposta de atividade neste sentido no manual escolar *Descobrir Portugal* (2014: 251), na rubrica *Geoinvestiga*, que sugere que o aluno aceda ao *site* do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas para pesquisar “informações sobre as áreas protegidas mais próximas” da sua área de residência.

O *estudo de caso* é o exemplo, por excelência, para este tópico (Contextualização dos conteúdos programáticos – meio envolvente), pois como é referido no *Programa de Geografia A* (2001), pretende-se com o desenvolvimento desta atividade que o aluno reflita sobre problemas concretos que imponham uma gestão equilibrada e sustentada do território, identificando e analisando criticamente os problemas que afetam a região onde reside, no sentido de encontrar possíveis soluções. No que respeita aos manuais escolares, somente o *Descobrir Portugal* (2014) não faz referência ao estudo de caso.

Apesar desta atividade ser de tema livre, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) apresenta como motivação para esta tarefa o tema “Conhecer uma cidade! Conhecer Lisboa!”, facultando diversos documentos exploratórios de apoio. O *R@io-X*

(2014) propõe dois temas: “Portugal: a população como se comporta” e “O mar pode ser o grande caminho de Portugal no século XXI, que nos distingue a nível mundial”.

## 7.5. Síntese

---

### *Território*

As cinco perspetivas conceptuais de território estão presentes no programa da disciplina e nos manuais escolares analisados. A que o concebe com espaço político-administrativo é, por excelência, a visão de território que predomina relativamente às restantes.

A conceção de território como suporte físico sobressai pelo significativo número de referências e exemplos com que se manifesta no programa da disciplina e nos manuais adotados. Porém, a sua presença concentra-se essencialmente no tema 2, lecionado no 10.º ano de escolaridade, sendo o manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013; 2014) o que apresenta o maior número de abordagens ao território segundo esta perspetiva.

O território como espaço político-administrativo está visivelmente presente nos documentos em estudo. O módulo intitulado *A posição de Portugal na Europa e no mundo* destaca-se pelos conteúdos abordados nos subtemas que o integram, e nos restantes temas esta visão sobre o conceito de território apresenta-se sob a forma de mapas e gráficos que servem de base de trabalho para o estudo do território segundo as diferentes divisões administrativa, em termos territoriais e em termos estatísticos.

A conceção de território como fonte de recursos (ativos territoriais) manifesta-se quase exclusivamente nos temas 2 e 3. De acordo com a ideia da valorização do potencial endógeno local, no primeiro tema salienta-se a importância dos recursos naturais como capital territorial ou potencial endógeno<sup>103</sup>, que se pode transformar em ativos territoriais

---

<sup>103</sup> Conceito mencionado na secção 2.2.3., do capítulo 2.

(recursos específicos que poderão ser potencial identificável num determinado território) e no segundo tema, é abordado no âmbito do estudo sobre as *fragilidades dos sistemas agrários e da agricultura portuguesa e a Política Agrícola Comum*.

Apesar do número de referências e exemplos ser em número pouco significativo, observa-se uma preocupação por parte dos autores dos manuais escolares em análise em valorizar os recursos endógenos do território (ativos territoriais) como fatores diferenciadores e como mais-valia para o desenvolvimento das regiões e para o aumento da sua competitividade.

A visão de território como recurso escasso sobrepõe-se à que o concebe como bem comum. As escassas abordagens a esta perspetiva concetual convergem no segundo terceiro e quinto tema. No segundo tema, observa-se a sua presença na generalidade dos subtemas que o constituem. No quinto, quando se aborda *A valorização ambiental em Portugal e a Política Ambiental*. Aqui, o *Programa de Geografia A* (2001: 56) salienta que é fundamental “a preservação dos patrimónios natural e cultural e a diminuição do risco”.

Esta visão de território é também identificável no manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014), no primeiro subtema do tema 3 - *As áreas rurais em mudança*.

O uso sustentável dos recursos e conceção de “bem comum” encontra-se particularmente presente quando se estuda a água e a fertilidade do solo. Aplicada ao território, esta perspetiva concetual é recente, o que pode justificar a sua quase ausência no *Programa de Geografia A* (2001) e nos manuais escolares adotados nas escolas em estudo.

Como se percebe a partir do próprio título do tema 1, *A população, utilizadora de recursos e organizadora de espaços*, o de território concebido como espaço vivido está presente em todos os documentos analisados, bem como no tema 3, no caso do manual escolar *Descobrir Portugal* (2014). Na generalidade dos restantes temas, esta perspetiva apresenta-se com maior ou menor incidência, encontrando-se ausente no módulo inicial e no tema 2.

Se no primeiro tema, pelos conteúdos abordados, se justifica a sua presença, no módulo inicial, *A posição de Portugal na Europa e no Mundo*, e no segundo tema, *Os*

*recursos de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, pelo contrário, compreende-se a sua ausência.

Em modo de conclusão, a presença desta visão do território é pouco perceptível na generalidade dos temas abordados nos documentos em estudo.

Por último, na generalidade dos seis temas que constituem o programa da disciplina, as referências e os exemplos à visão sistémica de território são exíguos, verificando-se uma maior incidência no tema 3, *Os espaços organizados pela população*, e no manual *R@io-X* (2014).

### *Ordenamento do território*

Em todos os documentos analisados o território é abordado como política pública. O conceito de ordenamento do território como política promotora de um desenvolvimento sustentado destaca-se das restantes pelo facto de reunir o maior número de referências e exemplos nos documentos analisados. Seguem-se, quase em simultâneo, as abordagens que o concebem como fomentador do desenvolvimento equilibrado do território.

O manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013; 2014) salienta-se pelo número de referências e exemplos que apresenta segundo esta conceção de ordenamento do território.

Nos documentos em estudo (programa da disciplina e manuais escolares) observa-se que os critérios legitimadores do ordenamento do território sob a forma de leis e instrumentos direta ou indiretamente ligados à gestão territorial (programas de ação, planos, fundos) estão claramente presentes na maioria dos temas que constituem o programa da disciplina.

Este facto demonstra que existe a preocupação de transmitir aos alunos o conhecimento legal e instrumental necessário para formarem opiniões acerca do ordenamento do território. Verifica-se, contudo, que as referências aos instrumentos de gestão territorial são em maior número do que os que dizem respeito a matérias legislativas, correndo-se o risco de a quantidade de referências prejudicar a qualidade do conhecimento adquirido.



O ordenamento do território como fator integrador, na perspectiva de organização física do território manifesta-se muito pouco nos documentos analisados, estando mesmo ausente do manual escolar *R@io-X* (2013; 2014).

O número de referências ou exemplos como *organização integrada e global* do território, apesar de pouco significativo, é ligeiramente superior à anterior, o que permite concluir que a visão de ordenamento do território – *land use planning* – vai cedendo algum espaço à ideia de uma articulação dos poderes de decisão a diferentes escalas espaciais e setoriais quando se pensa no território (associada ao *spatial planning*). Porém, na abordagem aos conteúdos programáticos, não obstante observar-se uma preocupação, mesmo que ténue, em valorizar esta articulação em decisões de âmbito exclusivamente nacional, ela quase se circunscreve às relações entre as políticas comunitárias e Portugal como estado-membro.

A conceção de ordenamento do território como fator de utilização racional do território, na perspetiva de promover o seu desenvolvimento equilibrado, está presente no programa de *Geografia A* (2001). Este documento e os manuais escolares analisados procuram transmitir aos alunos a imperatividade de um desenvolvimento equilibrado do território, particularmente quando se abordam os seguintes conteúdos: *a distribuição da população*, *as novas oportunidades para as áreas rurais* (com a apresentação de exemplos concretos promotores desse desenvolvimento), *os problemas urbanos* ou *a importância da coesão territorial*.

Por motivos diferentes, observa-se igualmente uma presença expressiva do ordenamento do território como fator promotor do desenvolvimento sustentável, indo ao encontro das propostas do *Programa de Geografia A* (2001: 9) que preconiza o desenvolvimento do "sentido de pertença e de atitudes de solidariedade territorial, numa perspetiva de sustentabilidade".

O tema 5, em que se abordam temas como a *Valorização ambiental em Portugal* e *A política ambiental comunitária*, confirma a importância do tema da sustentabilidade, destacando-se aqui o manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) pelo elevado número de referências e exemplos que apresenta.

O ordenamento do território como promotor do bem-estar e da qualidade de vida da

população não se manifesta com a mesma intensidade que os objetivos anteriores. A sua ténue presença ocorre no primeiro tema, no estudo do conteúdo *As estruturas e comportamentos sóciodemográficos*, salientando-se a “importância do ordenamento do território na melhoria da qualidade de vida da população” (*Portugal: Unidade e Diversidade*, 2013: 117).

Na totalidade dos documentos analisados são raras as referências ao carácter prospetivo do ordenamento do território, essencial na conceção das políticas de gestão territorial. Como foi mencionado no capítulo 3, para ordenar o território é necessário ter uma visão prospetiva das decisões a tomar. Contudo, esta visão quase passa despercebida num programa disciplinar lecionado em dois anos de escolaridade, o que significa que ainda se atribui pouca importância a este objetivo quando se pensa no território.

#### *Cultura de ordenamento do território*

Os aspetos culturais associados aos poderes de decisão estão com frequência ausentes, o que se justifica, eventualmente, pelo seu carácter mais recente.

Apesar da visão tradicional de ordenamento do território – *land use planning* – ainda estar bastante enraizada, a de *spatial planning* começa, mesmo que timidamente, a estar presente no programa da disciplina de Geografia A (2001) e nos manuais escolares analisados.

Observa-se, ainda, que os autores dos manuais escolares analisados mostram alguma preocupação em propor atividades que, de acordo com os temas abordados, confrontem os alunos com situações-problema, que estimulem a reflexão e a procura de soluções possíveis.

Relativamente aos aspetos culturais manifestados nos processos de decisão, na maioria dos documentos em estudo a presença da “cultura” está ausente ou tem uma baixa incidência, quando se pensa em ordenamento do território. Como já foi mencionado, a “cultura” como parceira nos processos de decisão territorial tem uma história recente, o que pode justificar a sua presença rarefeita.

A situação pode ser problemática quando se pensa nos *stakeholders*/população

(procura de consensos/ responsabilidade partilhada). De facto, esta forma participada de atuar no ordenamento do território tal como preconizada pelos modelos de governança territorial está ainda longe de se equiparar com as políticas dominantes, que são aquelas que emergem do poder Central. Todavia, analisando a presença destes dois tópicos ao longo dos conteúdos programáticos abordados, verifica-se que a sua incidência, apesar de pouco significativa, tem vindo a ganhar terreno.

Como também foi mencionado, a inclusão de novos atores, pertencentes à sociedade civil, é ainda uma “novidade” que se estranha, mas que se vai entranhando no ordenamento do território. Confirmando esta tendência, o manual *Descobrir Portugal* (2014) dá especial atenção a esta realidade no tema 5.

No que respeita ao primeiro tópico, no tema 1, apesar de a perspectiva de território como espaço vivido estar aqui presente, quando se trata de considerar os aspetos culturais, mais especificamente, a “cultura” nos processos de decisão, não há referências explícitas em qualquer dos documentos em análise.

Apesar de “valorizar as diferenças entre indivíduos e culturas” ser umas das competências que os alunos devem adquirir (*Programa de Geografia A*, 2001: 10), a integração dos aspetos culturais é pouco relevante nas abordagens aos conteúdos programáticos.

Não obstante o pouco significado com que se apresenta, destaca-se neste domínio o manual escolar *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014), pois ao abordar a *Valorização ambiental em Portugal e a Política Ambiental Comunitária*, apresenta um conteúdo intitulado *Responsabilidade, participação cívica e educação ambiental*, onde aborda especificamente esta questão.

Quanto à curiosidade/conhecimento geográficos promotores de uma cultura de ordenamento do território, na generalidade dos documentos analisados os temas 1, 2 e 3 contemplam um número significativo de atividades promotoras da procura de soluções para as situações problemáticas apresentadas. As propostas de atividades pretendem que os alunos reflitam sobre os problemas identificados e suas possíveis soluções, com o objetivo de desenvolver uma postura proativa em matéria de gestão do território. Apesar do *Programa de Geografia A* (2001) abordar esta mesma intenção (embora de forma

superficial) em relação aos dois últimos temas, os manuais escolares não seguem esta tendência. Por último, e no que concerne à contextualização dos conteúdos programáticos – meio envolvente, ainda que se observem diversas propostas de atividades neste âmbito, o número é escasso (mais de metade dos temas dos manuais analisados não apresenta qualquer atividade neste sentido).



### **PARTE III**

---

## **Culturas Territoriais**



Quais as concepções de território e de ordenamento de território presentes na população escolar? Qual a leitura espacial dominante? Qual a cultura de ordenamento do território que lhes é mais próxima? Qual o papel do Programa de Geografia A do ensino secundário na concepção de território, do ordenamento do território e de que forma contribui para a aquisição de uma cultura de ordenamento do território?

Os capítulos seguintes têm como propósito esclarecer estas questões através da apreciação dos dados obtidos nos questionários aplicados a alunos com frequência da disciplina de Geografia A, a alunos que não a frequentam, e aos adultos (seus encarregados de educação).

Analisa-se também, no universo dos alunos matriculados na disciplina, de que modo os *conteúdos e competências/objetivos* propostos no Programa de Geografia A, abordados nos manuais escolares adotados (capítulo 7), podem influenciar as respostas ao questionário por parte deste grupo de alunos ou, dito de outra forma, qual o contributo da formação geográfica escolar do ensino secundário no conhecimento que os alunos têm dos referidos conceitos.

Neste sentido, efetua-se uma análise dos alunos que frequentam a disciplina de Geografia A, por grupo – conjunto das duas escolas de Aveiro e das duas de Viseu – e, sempre que se justifique, por subgrupos – Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento (AEMS) e Agrupamento de Escolas José Estevão (AEJE), localizadas em Aveiro, e Escola Secundária Emídio Navarro (ESEN) e Escolas Secundária Viriato (ESV), localizadas em Viseu. Em simultâneo, realiza-se, sempre que pertinente, uma análise intragrupo.

Como foi referido anteriormente, as conclusões obtidas são confrontadas com as dos questionários aplicados aos alunos que não frequentam Geografia A para se aferirem as semelhanças ou diferenças entre eles. Posteriormente, estabelecem-se comparações entre os resultados dos primeiros e os obtidos nos questionários aplicados aos adultos, no sentido de se confirmar ou não a influência da disciplina de Geografia A.



Assim, perante as afirmações apresentadas no questionário propôs-se aos inquiridos que indicassem o grau de concordância ou de discordância, de acordo com as seguintes hipóteses de resposta: discordo totalmente (1), discordo (2), discordo parcialmente (3), concordo parcialmente (4), concordo (5), concordo totalmente (6). Além das hipóteses mencionadas apresenta-se ainda a opção não sei (7).

Para cada um dos grupos em estudo, adotaram-se os seguintes procedimentos de análise:

- cálculo das médias ponderadas das respostas de acordo com a pontuação acima indicada (com exceção da opção não sei – 7);
- cálculo das percentagens de discordância ou de concordância obtidas através do somatório das três primeiras opções mencionadas (1, 2 e 3) e das três últimas (4,5 e 6), respetivamente.

Com vista à obtenção de conclusões mais precisas, realiza-se uma análise comparada dos resultados obtidos, estabelecendo-se uma correlação entre as médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, ou iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e as percentagens acima dos 80,0%, traduzindo, por um lado, frequências elevadas da opção “concordo totalmente” ou “discordo totalmente”, e por outro, uma elevada percentagem de concordância ou de discordância.

Através do inquérito pretende-se de igual modo compreender se a tendência de uma determinada perspetiva concetual de território está diretamente relacionada com as escolhas no âmbito das afirmações representativas do ordenamento do território e da cultura de ordenamento do território, ou seja, se existe ou não uma coerência nas opções dos alunos relativamente aos três conceitos.

Ainda com o propósito de se verificar se a frequência da disciplina de Geografia A constitui, de facto, um fator diferenciador entre os alunos que a frequentam e os que a não frequentam, e entre aqueles e os adultos, pretende-se perceber se as escolhas feitas revelam desiguais níveis de conhecimento entre o primeiro e os restantes grupos.

Para avaliar esta hipótese de trabalho, propõem-se os seguintes procedimentos: a análise da percentagem média da opção “não sei” entre estes dois grupos de alunos; a

análise dos resultados obtidos através do teste estatístico de *Mann-Witney*<sup>104</sup> de forma a averiguar-se se existem diferenças estatisticamente significativas entre as opções tomadas pelos alunos com frequência e sem frequência da disciplina de Geografia A. Isto é, se há ou não evidência estatística de haver associação entre os dois atributos (frequentar ou não frequentar a disciplina), recorrendo para tal à análise das opções associadas ao “discordo” (1, 2 e 3) e ao “concordo” (4, 5, e 6), entre os grupos de Aveiro e os grupos de Viseu e à análise da opção “não sei” (7), entre a totalidade dos alunos de Aveiro e de Viseu.

Em suma, propõe-se, por um lado, observar o valor percentual médio da opção “não sei” (se for elevado ou se for baixo traduz um menor ou maior conhecimento dos temas tratados) e, por outro, perante os resultados obtidos nesta opção e nas de discordância/concordância, verificar se os níveis de conhecimento são considerados significativamente distintos ou se não há diferenças entre os dois grupos de alunos (com ou sem Geografia A).

Assim, pretende-se verificar se os alunos que frequentam a disciplina demonstram ter uma maior capacidade de responder às questões apresentadas do que os que a não frequentam.

Conhecidas as perspetivas conceptuais de território, o conceito de ordenamento do território e seus objetivos, e as leituras espaciais vigentes (*land use planning* ou *spatial planning*), procura-se apurar se os conteúdos abordados em Geografia A são ou não fundamento para compreender as escolhas dos alunos que a frequentam.

Segue-se a análise comparada dos resultados obtidos através dos inquéritos aos adultos com os obtidos pelos alunos com frequência da disciplina de Geografia A, no sentido de avaliar o contributo desta no conhecimento do território, ordenamento do território e na aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

---

<sup>104</sup> O teste estatístico de *Mann-Witney* é um teste estatístico não paramétrico (considera que certos resultados são superiores a outros resultados). É utilizado para testar se uma população apresenta valores superiores a outra, ou seja, “compara o centro de localização das duas amostras, como forma de detetar diferenças entre as duas populações correspondentes” (Pestana e Gageiro, 2008: 446). Em caso de empate, embora a avaliação das opções seja diferente (exemplo: valores mais elevados no grupo de alunos que frequentam Geografia dos que a não frequentam) tal diferença não é estatisticamente significativa, donde se conclui haver uma homogeneidade nas escolhas, isto é, não existe diferença entre os dois grupos em termos de resposta; no caso de não haver empate, os níveis de conhecimento entre as duas populações são considerados significativamente diferentes (*ibidem*).

Ainda sobre estes últimos inquiridos, procura-se compreender se o seu nível de formação escolar influencia as respetivas respostas.

Reforça-se a ideia inicial de que os capítulos que compõem esta terceira parte estão interligados no sentido de possibilitar uma melhor compreensão das opções tomadas pelos diferentes grupos de inquiridos.

## **População escolar: perspetivas conceptuais de território**

Os alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A que participaram neste estudo foram questionados sobre a sua conceção de território.

Através da análise das respostas ao questionário relativamente às frases representativas de cada uma das perspetivas conceptuais – como suporte físico, como espaço político-administrativo, como fonte de recursos (ativos territoriais/ recurso escasso e bem comum), como espaço vivido e como sistema -, pretende-se identificar as dominantes nestes grupos.

### **8.1. Resultados**

---

A figura 8.1. e o quadro 8.1. sintetizam os resultados obtidos através da aplicação dos questionários, apresentando-se as médias ponderadas das respostas dos alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A, por grupos (alunos das duas escolas de Aveiro e das duas de Viseu), calculadas de acordo com o primeiro procedimento.<sup>105</sup>

A sua análise possibilita a realização de comparações entre graus relativos de concordância ou de discordância, manifestados pelos diferentes grupos, face a distintas perspetivas conceptuais sobre o território.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Média ponderada calculada segundo a seguinte pontuação discordo totalmente (1), discordo (2), discordo parcialmente (3), concordo parcialmente (4), concordo (5), concordo totalmente (6).

<sup>106</sup> Nas afirmações T-25b, T-8c, T-20c e T-17e, pretende-se indagar o grau de discordância face às conceções apresentadas.

Na generalidade, verifica-se que mais de metade dos inquiridos vai ao encontro das conceções implícitas em cada uma das 28 afirmações apresentadas.

À primeira vista, a frequência da disciplina de Geografia A não influencia as tendências demonstradas, porém, os que a não frequentam tendem a manifestar níveis de concordância/ discordância e de aceitação/recusa inferiores aos observados nos alunos com frequência da disciplina.

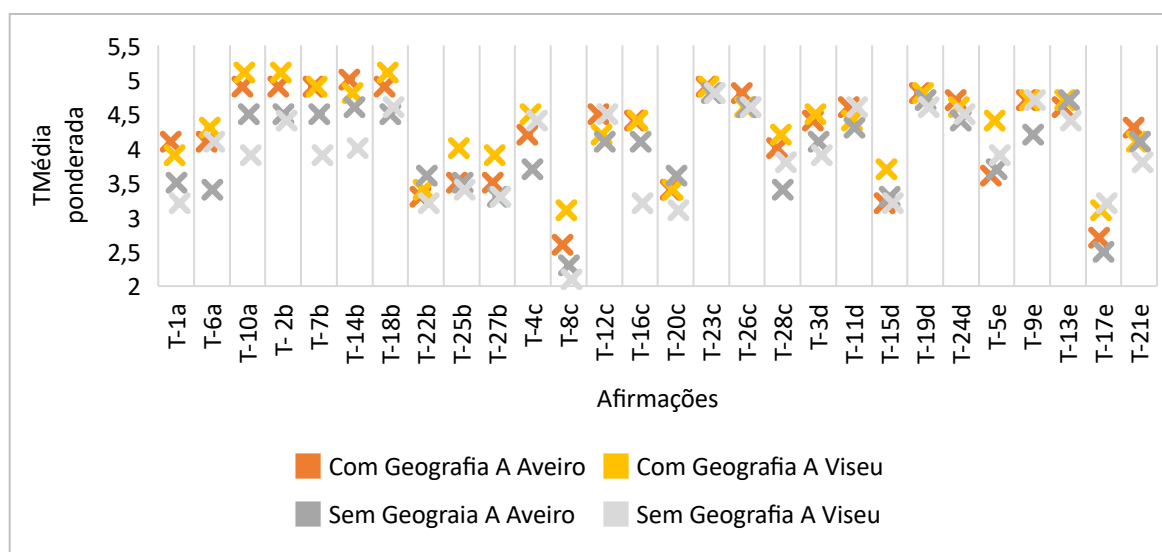
No quadro 8.1. estão reproduzidas as correlações entre as frequências da opção “discordo totalmente” ou “concordo totalmente” e as percentagens de discordância ou de concordância, de forma a identificar as visões de território que reúnem elevados padrões de aceitação ou de recusa relativa (iguais ou superiores a 4,5 ou iguais ou inferiores a 2,5), bem como a concordância ou a discordância da totalidade ou quase totalidade dos inquiridos (superiores a 80,0%).

Assim, globalmente, os alunos com e sem frequência da disciplina, pertencentes às escolas de Aveiro e às escolas de Viseu, são quase unânimes (percentagens superiores a 80,0%) em valorizar o território como suporte físico onde as atividades humanas se desenvolvem; como espaço delimitado política e administrativamente, palco de atuação do Estado e de outros poderes públicos na defesa da soberania nacional e dos interesses dos cidadãos, onde se intervém para efeitos de planeamento e de ordenamento do território; como fonte de recursos (ativos territoriais) materiais e imateriais, fundamentais no desenvolvimento socioeconómico das regiões; como *espaço vivido*, definido pela sua história e por uma cultura própria, espelho das vivências do passado e do presente, cuja população que o ocupa o influencia e é influenciado por ele, onde as estratégias de desenvolvimento futuro têm lugar; como *sistema*, na medida em que se considera que ele é condicionado pelas suas características internas e por fatores externos.

#### **8.1.1. Alunos com frequência da disciplina de Geografia A**

Além das perspetivas conceptuais destacadas, os inquiridos matriculados em Geografia A valorizam o território como fonte de recursos fundamentais na promoção da competitividade das regiões.

**Figura 8.1.** Perspetivas conceituais de território - análise comparada da média das respostas<sup>107</sup>, alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A



Fonte: anexos 4.1. e 4.2

<sup>107</sup> T-1a O território é uma qualquer porção de terreno; T-6a O território é o espaço onde ocorrem os processos naturais; T-10a O território é o espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas. T-2b O território é um espaço político-administrativo (ex: país, concelho, freguesia); T-7b O território é o espaço onde o Estado e outros poderes públicos (exemplo: os municípios) intervêm; T-14b O território é um espaço delimitado para efeitos de planeamento e de ordenamento do território (exemplo: áreas naturais protegidas; perímetros urbanos); T-18b O território é o espaço que o Estado tem o dever legal e moral de defender em nome da soberania do país e do interesse dos cidadãos; T-22b O território é um espaço controlado por um determinado grupo social, étnico ou religioso e político; T-25b O território é um espaço onde todos podem intervir livremente; T-27b O território é um espaço organizado/ delimitado para controlar a entrada de determinadas pessoas. T-4c O território é um recurso escasso/ finito que deve ser preservado; T-8c O território é um recurso abundante que pode ser utilizado sem limitações pelos vários grupos; T-12c O território é um recurso cuja apropriação provoca conflitos e lutas de poder entre diferentes interesses (pessoas, grupos sociais, grupos económicos e Estado); T-16c O território é um bem-comum que deve estar acima de interesses particulares; T-20c O território é sempre propriedade de alguém (indivíduo ou entidade) sendo organizado segundo os interesses de quem o detém; T-23c O território é, ao mesmo tempo, um património material (a terra, a floresta, etc.) e um património imaterial (a língua, a cultura, etc.); T-26c O território é um recurso fundamental para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade que aí vive; T-28c O território corresponde ao conjunto de recursos existentes numa determinada área e que lhe conferem competitividade em relação a outras áreas. T-3d O território é um espaço definido pela sua história e por uma cultura própria; T-11d O território é um espaço de identidade que resulta das vivências do passado e do presente; T-15d O território é a perspetiva que cada pessoa tem de um determinado espaço, de acordo com os seus conhecimentos e as suas preferências; T-19d O território influencia e é influenciado pelos comportamentos e pelas atitudes de quem aí vive e trabalha (pessoas, grupos sociais e instituições); T-24d O território é um espaço de referência fundamental para se definirem estratégias de desenvolvimento futuro. T-5e O território é o conjunto de relações que se estabelecem entre as atividades, pessoas, lugares e fluxos, em que a mudança num deles afeta todos os outros; T-9e O território é um sistema que evolui sobretudo em função das suas características internas (ex. recursos naturais, humanos, etc.); T-13e O território é um sistema que evolui por influência de fatores externos - físicos, económicos, políticos, etc.; T-17e O território é um conjunto de atividades, pessoas, lugares e fluxos em que a alteração que ocorra num deles não afeta qualquer um dos outros; T-21e O território tem "fronteiras" cada vez menos definidas, porque a evolução tecnológica (aviões, telemóveis, Internet, etc.) e a crescente mobilidade das pessoas esbatem esses limites.

**Quadro 8.1.** Perspetivas conceptuais de território - frequências elevadas da opção “discordo”/ “concordo” e da percentagem de concordância/ discordância, alunos com e sem Geografia A

Afirmações	Com Geografia A		Sem Geografia A	
	Aveiro	Viseu	Aveiro	Viseu
<b>Suporte físico</b>				
O território é o espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas.	X	X	X	
<b>Espaço político-administrativo</b>				
O território é um espaço político-administrativo (ex: país, concelho, freguesia).	X	X	X	
O território é o espaço onde o Estado e outros poderes públicos (exemplo: os municípios) intervêm.	X	X		
O território é um espaço delimitado para efeitos de planeamento e de ordenamento do território (exemplo: áreas naturais protegidas; perímetros urbanos).	X	X	X	
O território é o espaço que o Estado tem o dever legal e moral de defender em nome da soberania do país e do interesse dos cidadãos.	X	X		
<b>Fonte de recursos (ativos territoriais ou recurso escasso e bem comum)</b>				
O território é um recurso abundante que pode ser utilizado sem limitações pelos vários grupos.				X
O território é um recurso cuja apropriação provoca conflitos e lutas de poder entre diferentes interesses (pessoas, grupos sociais, grupos económicos e Estado).	X			X
O território é, ao mesmo tempo, um património material (a terra, a floresta, etc.) e um património imaterial (a língua, a cultura, etc.).	X	X	X	X
O território é um recurso fundamental para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade que aí vive.	X			X
<b>Espaço vivido</b>				
O território é um espaço definido pela sua história e por uma cultura própria.		X		
O território é um espaço de identidade que resulta das vivências do passado e do presente.	X			X
O território influencia e é influenciado pelos comportamentos e pelas atitudes de quem aí vive e trabalha (pessoas, grupos sociais e instituições).	X	X	X	X
O território é um espaço de referência fundamental para se definirem estratégias de desenvolvimento futuro.	X	X		X

#### Como sistema

O território é o conjunto de relações que se estabelecem entre as atividades, pessoas, lugares e fluxos, em que a mudança num deles afeta todos os outros.		X			
O território é um sistema que evolui sobretudo em função das suas características internas (ex. recursos naturais, humanos, etc.).	X	X		X	X
O território é um sistema que evolui por influência de fatores externos - físicos, económicos, políticos, etc.	X	X			X

Fonte: anexos 4.1. e 4.2.

Não obstante revelarem-se algumas divergências nos níveis de concordância, os alunos valorizam o território como recurso escasso que deve ser utilizado com limitações.<sup>108</sup>

Com posições similares, mas níveis percentuais de concordância ou de frequência da opção concordo totalmente diferentes na sua intensidade<sup>109</sup>, os alunos de Aveiro e de Viseu concebem o território como suporte dos processos naturais e que, sendo um bem comum, deve por isso ser preservado e estar acima dos interesses individuais.

Numa análise intragrupos<sup>110</sup> observam-se as mesmas tendências. Na generalidade, não existem diferenças significativas, pois as divergências que se manifestam entre os quatro subgrupos são também aqui pouco relevantes.

Concordam que o território é um recurso escasso, com exceção do subgrupo do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, de Aveiro, apesar do padrão de recusa relativa ser pouco relevante (anexo 4.1.). Mas, por contraposição, os mesmos inquiridos discordam veemente da visão de território como “um recurso abundante que pode ser utilizado sem limitações pelos vários grupos” (-79,0%), o que traduz alguma confusão.

<sup>108</sup> Como foi referido na afirmação T-8c pretende indagar o grau de discordância face à conceção apresentada.

<sup>109</sup> Nesta situação, o conjunto das duas escolas de Viseu encontra-se próximo do procedimento referido enquanto que o conjunto das duas escolas de Aveiro se encontra ligeiramente mais distante.

<sup>110</sup> Entre os alunos das duas escolas de Aveiro, entre os das duas escolas de Viseu, e entre os grupos pertencentes a cada uma das escolas.



Os quatro subgrupos concebem o território como bem comum, apesar de lhe atribuírem pouca importância.<sup>111</sup>

### **8.1.2. Alunos sem frequência da disciplina de Geografia A**

A conceção de território como fonte de recursos é a que tende a reunir uma elevada aceitação dos respondentes, principalmente do grupo representativo de Viseu, onde a quase totalidade dos inquiridos concorda com o facto de que este é uma fonte de ativos territoriais, materiais e imateriais, fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico de quem o ocupa e um recurso escasso, que deve ser utilizado com limitações. Por estas duas razões a apropriação provoca conflitos e lutas de poder (figura 8.1.).

Com um grau relativo de adesão às afirmações representativas desta perspetiva concetual próximo dos obtidos pelos alunos que frequentam a disciplina, mas com intensidades menores<sup>112</sup>, os que não frequentam a disciplina valorizam o território como espaço institucionalmente organizado e administrado, onde se atua para efeitos de planeamento e ordenamento do mesmo.

Atribuem menor importância à perspetiva que o concebe “como espaço onde o Estado e os poderes públicos intervêm”, especialmente os subgrupos pertencentes ao Agrupamento de Escolas José Estevão e à Escola Secundária Viriato (anexo 4.2.). No primeiro, este facto pode ser explicado pela percentagem significativa de alunos que não têm opinião sobre esta questão (18,2%) e que se repete noutras afirmações representativas desta conceção de território<sup>113</sup>; na segunda, pelo número de alunos que não concorda com esta perspetiva concetual (34,6%).

---

<sup>111</sup> Os respondentes do Agrupamento de Escolas José Estevão (Aveiro) e da Escola Secundária Viriato (Viseu), em oposição às outras duas escolas, discordam do facto de se considerar que o território é propriedade de alguém sendo organizado segundo os interesses de quem o detém. Da análise dos resultados obtidos nos questionários, apesar de o manual escolar adotado ser o mesmo nestas duas escolas (*R@io-X*, 2013: 2014), não se observam correlações entre este manual e as respostas destes dois subgrupos de alunos. Ou seja, nesta conceção de território, o manual não é fator diferenciador, do conhecimento entre os alunos matriculados na disciplina.

<sup>112</sup> Os valores mais baixos resultam, essencialmente, dos resultados obtidos no subgrupo pertencente ao Agrupamento de Escolas José Estevão, como será analisado posteriormente, nesta secção.

<sup>113</sup> Este assunto é abordado na secção seguinte.

Na generalidade atribuem uma menor relevância ao território como bem comum, chegando o subgrupo representativo da Escola Secundária Viriato a discordar desta ideia, com uma média ponderada de recusa de 2,9, e uma percentagem de discordância de - 62,5%, mas com a salvação de que não é sempre propriedade de um indivíduo ou entidade que possa fazer uso dele como bem entender (anexo 4.2.).

Como mencionado, a quase totalidade dos dois grupos (Viseu e Aveiro) encaram o território como espaço vivido, influenciador e influenciado por quem o ocupa, pelas vivências do passado e do presente, palco de estratégias de desenvolvimento futuro (especialmente no caso dos alunos de Viseu), e numa perspetiva sistémica.

O quadro 8.1. mostra que, de acordo com o procedimento<sup>114</sup> mencionado, se pode concluir que o grupo de Viseu se destaca do de Aveiro na medida em que reúne maior número de afirmações que satisfazem esse procedimento.

## **8.2. Contributo da disciplina de Geografia A no conhecimento do território**

---

Após a identificação das perspetivas conceptuais de território prevalentes na população escolar pretende-se verificar, nesta secção, se a disciplina de Geografia A traduz um maior conhecimento do conceito de território por parte dos alunos nela matriculados, comparativamente com os que a não frequentam.

Os valores percentuais obtidos na opção “não sei” são similares entre os grupos com frequência de Geografia A, em Aveiro e em Viseu. Porém, os alunos de Viseu são mais afirmativos nas suas opções, já que obtêm 0,0% nesta opção, em 21 das 28 afirmações, enquanto os de Aveiro apenas em 12 das afirmações.

O mesmo se verifica nos alunos sem frequência da disciplina, pois no grupo representativo das duas escolas de Aveiro não há ocorrência de percentagens iguais a 0,0%

---

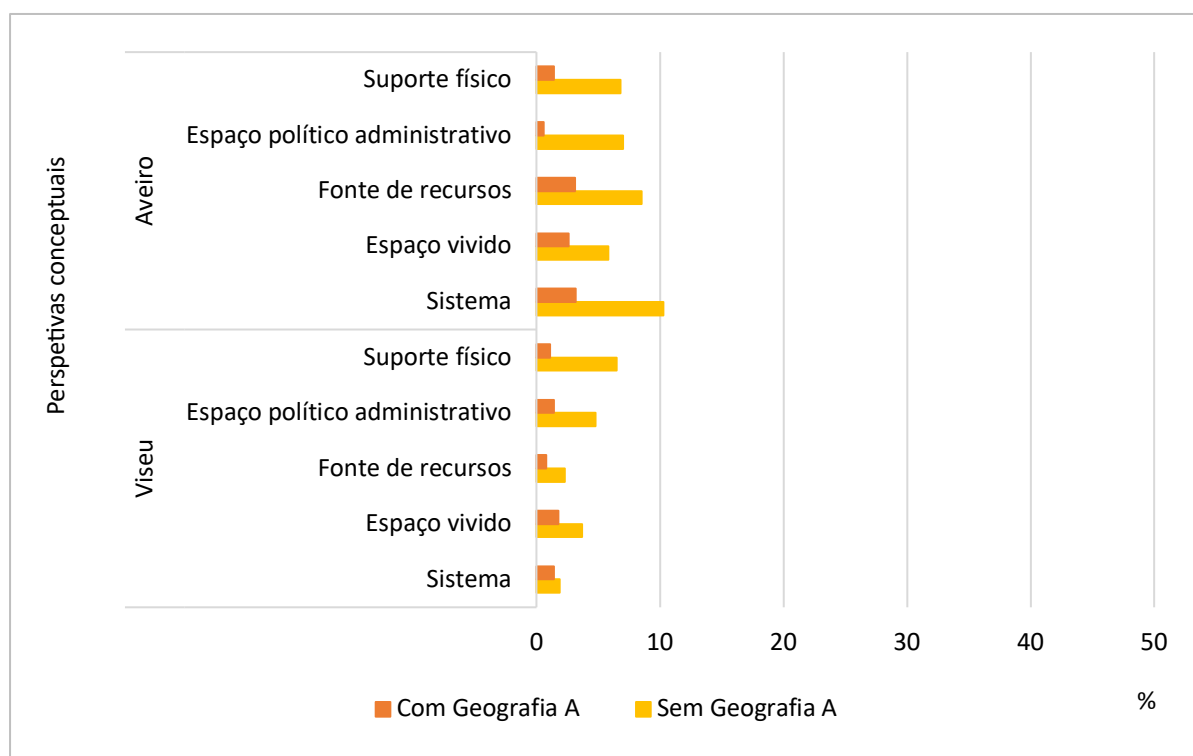
<sup>114</sup> Médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, e iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e percentagens sempre superiores 80,0%.

no total das afirmações, enquanto no grupo das escolas de Viseu registam-se 10 ocorrências com esse valor (anexo 4.2.).

Comparando resultados, a percentagem média atingida na opção “não sei” é sempre superior nos alunos sem Geografia A.

Este distanciamento é ainda mais evidente no grupo representativo das escolas de Aveiro, com destaque para a conceção de território como espaço político administrativo onde a opção “não sei” é 11 vezes superior nos alunos que não frequentam a disciplina relativamente aos que a frequentam (figura 8.2).

**Figura 8.2.** Perspetivas conceptuais de território: análise comparada da média da opção “não sei”, alunos com e sem Geografia A



Fonte: anexo 4.7.

Numa análise intragrupos (anexos 4.1. e 4.2.), nos alunos de Aveiro e Viseu com Geografia A, as percentagens obtidas são similares. Na globalidade dos que a não frequentam observam-se algumas discrepâncias: os valores atingidos são mais elevados no subgrupo representativo do Agrupamento de Escolas José Estevão relativamente ao do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, e no da Escola Secundária Emídio Navarro em relação ao da Escola Secundária Viriato (neste com menos impacto).

Com a aplicação do teste estatístico de *Mann-Witney*<sup>115</sup> conclui-se que quanto às opções associadas ao “concordo” e ao “discordo”, os níveis de conhecimento não são significativamente diferentes, entre os dois grupos de inquiridos em Aveiro (com frequência e sem frequência de Geografia A), enquanto em Viseu esta discrepância é mais evidente, pois no total de 28 afirmações, são 3, em Aveiro, e 8, em Viseu, as que demonstram que o atributo Geografia A influencia em termos de reposta (anexo 4.8.).

No que se refere à opção “não sei”, comparando o total dos alunos (de Aveiro e de Viseu) com Geografia A com o total dos que não a frequentam, os resultados alcançados mostram que há evidência estatística de que os alunos matriculados na disciplina têm um maior conhecimento das matérias em estudo.

Mas será que a disciplina de Geografia A é um contributo decisivo na aquisição de um maior conhecimento sobre o território?

### *Território como suporte físico*

Atualmente, a presença da dimensão material está longe de ser dominante no *Programa de Geografia A* (2001) e nos manuais escolares adotados, com exceção do tema 2 sobre *Os recursos naturais de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades*, no qual o território é apresentado como fator condicionante das atividades humanas.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Através das opções associadas ao “discordo” e ao “concordo”, o teste estatístico de *Mann-Witney* permite verificar se há evidência estatística de que os alunos que frequentam Geografia A demonstram ter uma maior capacidade de responder às questões apresentadas do que os que a não frequentam.

<sup>116</sup> No questionário, por isso, introduziu-se a seguinte afirmação: “o território é o espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas”.

O facto de também ser atribuída importância a esta concepção de território por parte dos alunos sem frequência de Geografia A poderia rebater esta conclusão. Contudo, como supracitado, os valores percentuais da opção “não sei” nas restantes afirmações, bem como os resultados obtidos pela aplicação do teste estatístico de *Mann Witney*<sup>117</sup> (anexos 4.8. e 4.9.) demonstram que apesar das similitudes acima descritas, os alunos que não frequentam a disciplina demonstram com mais constância não saber tomar uma posição sobre o assunto (anexos 4.1. e 4.2.).

A figura 8.2. atesta esta tendência, pois tanto no conjunto das duas escolas de Aveiro, como nas duas de Viseu, a média da percentagem da opção “não sei” relativamente às afirmações associadas a esta perspetiva concetual é, respetivamente, 5 e 6 vezes superior.

A confirmar este facto, acrescente-se que, perante a concepção de território mais valorizada, “como espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas”, os valores percentuais de concordância dos alunos com frequência da disciplina são iguais ou próximos de 100,0%.

#### *Território como espaço político-administrativo*

A ligação do território às preocupações político-administrativas e à questão do poder continua presente. Assim, as afirmações mais valorizadas pelos alunos com e sem Geografia A são as representativas da noção de propriedade de natureza territorial, associadas ao conceito de Estado-nação, apresentado por Friederich Ratzel, no final do século XIX, e de espaço institucional, e à concepção de território como elemento fundamental do Estado, encarado como o principal responsável pela sua organização.

À exceção do subgrupo da Escola Secundária Viriato não matriculado na disciplina, a generalidade dos alunos não se restringe à divisão político-administrativa do território, demonstrando também atenção às questões do ordenamento e do planeamento. Contudo,

---

<sup>117</sup> Tanto pela análise, das opções de “concordância” e de “discordância” (entre os grupos de Aveiro com e sem Geografia A, e entre os grupos de Viseu, como pela análise da opção “não sei” (do total das quatro escolas, com e sem Geografia A).

os alunos que não frequentam a disciplina distanciam-se dos primeiros pela menor assertividade das suas escolhas.

Estas discrepâncias são comprovadas pelos valores percentuais alcançados pela opção “não sei” nos dois grupos de alunos (em Aveiro estes valores são aproximadamente 12 vezes superiores nos alunos que não frequentam a disciplina de Geografia A relativamente aos que a frequentam) e ainda pelos resultados obtidos através da aplicação do teste estatístico de *Mann-Witney* (anexos 4.8. e 4.9.). Através deste teste observam-se evidências estatísticas de que os alunos que frequentam a disciplina demonstram ter maior capacidade de responder às questões apresentadas do que aqueles que a não frequentam, quando confrontados com afirmações sobre o território como “espaço político-administrativo onde o Estado e poderes públicos intervêm” e “como espaço para efeitos de planeamento e ordenamento do território”, ou quando se associa o território como “espaço político-administrativo (ex: país, concelho e freguesia)”.

A preponderância desta perspetiva reflete e é refletida no protagonismo que lhe é atribuído ao longo do programa. No assunto *constituição do território nacional*, apresentado no módulo inicial, aborda-se a divisão administrativa do território, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e as NUTS I, NUTS II e NUTS III.

Como foi observado no capítulo 7, a abordagem do território como espaço político-administrativo é permanente ao longo do *Programa de Geografia A* (2001) e dos manuais escolares analisados, uma vez que é o suporte, por excelência, do tratamento gráfico e cartográfico dos conteúdos abordados para efeitos comparativos.<sup>118</sup>

Pelo exposto, compreende-se, como foi mencionado na secção anterior, que apesar de os alunos que não frequentam a disciplina de Geografia A valorizarem esta perspetiva

---

<sup>118</sup> Salienta-se o módulo inicial já que, como revela o objetivo, citado na secção 7.1., o aluno deve ser capaz de “conhecer a constituição das diferentes unidades territoriais portuguesas” (*Programa de Geografia A*, 2001: 25), e o tema 5, *Europa Comunitária*, através da valorização de uma “abordagem que permita aos alunos compreenderem que existe uma nova realidade nas fronteiras europeias” (*idem*: 55); quando se realizam abordagens comparativas “da Política do Ambiente e do enquadramento legal de suporte em Portugal, com a dos países comunitários” (*ibidem*); ou quando se propõe uma análise, no espaço da Europa comunitária, das “disparidades regionais, a nível das NUT II” (*idem*: 56).

conceitual de território, os valores de aceitação relativa e de concordância sejam significativamente superiores nos alunos que a frequentam.

*Território como fonte de recursos (ativos territoriais/ recurso escasso e bem comum)*

Numa primeira análise conclui-se que o território como fonte de recursos (ativos territoriais) tende a reunir uma elevada aceitação por parte dos dois grupos de alunos, em detrimento da que o encara como recurso escasso e bem comum.

Nesta perspetiva, tanto em Aveiro como em Viseu, a diferença percentual da opção “não sei” entre os alunos com e sem frequência da disciplina continua superior nestes últimos, mas com uma menor diferença relativamente à perspetiva conceitual anterior (duas vezes superior).

A confirmar esta ideia, o teste estatístico de *Mann Witney* revela que a disciplina de Geografia A contribui para a construção de um maior conhecimento sobre o território como fonte de recursos, especialmente como ativos territoriais. Concebem os recursos existentes no território como fatores de competitividade e desenvolvimento socioeconómico do mesmo: no total dos inquiridos (das quatro escolas) na opção “não sei” e no grupo de Viseu (nas opções de discordância e de concordância), nas afirmações que encaram o território segundo esta perspetiva. Este último grupo revela ainda um maior conhecimento perante a afirmação representativa do território como um bem comum.

Em suma, os alunos com frequência da disciplina exprimem opiniões mais fundamentadas (anexos 4.8. e 4.9.). Assim, segundo as conclusões apresentadas na secção 7.2. (capítulo 7), o território como fonte de recursos (ativos territoriais) – potencial endógeno<sup>119</sup> – é salientado no segundo e terceiro temas<sup>120</sup> do *Programa de Geografia A* (2001) e dos manuais escolares adotados, nomeadamente no conteúdo *As novas oportunidades para as áreas rurais*, apresentado no primeiro subtema do tema 3, onde as

---

<sup>119</sup> Como foi mencionado no corpo teórico da tese, esta “nova” forma de ver o território surge com o modelo territorialista de “desenvolvimento endógeno” assente na valorização dos recursos naturais e das especificidades locais.

<sup>120</sup> Respetivamente, *Os recursos de que a população dispõe: usos, limites e potencialidades* e *Os espaços organizados pela população*.

referências e exemplos são abundantes, especialmente no estudo da potencialização dos recursos endógenos para tornar o território competitivo.

A partir da década de 1970, a consciência da necessidade de gerir os recursos leva ao esbatimento do antagonismo que se observava entre “crescimento económico” e “desenvolvimento sustentável”. O risco do esgotamento dos recursos e as alterações climáticas contribuem para este facto.

A palavra “ambiente” entra do discurso dos estudiosos, difundindo-se gradualmente pela sociedade civil, e, principalmente, nos programas escolares de diversas disciplinas, das quais a Geografia faz parte. Ou seja, as preocupações ambientais integram hoje o discurso dos *media* e da sociedade civil e são tema obrigatório na formação escolar básica.

Porém, a análise do *Programa de Geografia A* (2001) e dos manuais escolares reflete a menor importância que os alunos com frequência da disciplina atribuem ao território segundo esta perspetiva (figura 7.3, secção 7.2.).

Esta visão é ainda pouco valorizada quando se pensa em território e incide, essencialmente, sobre o recurso *água*, deixando para segundo plano outros recursos que são escassos e bens comuns, como por exemplo, a terra fértil que escasseia e que é invadida pela pressão humana através da construção de habitações e de vias de comunicação.

Apesar do teste de *Mann-Witney* demonstrar que existe evidência estatística de que os alunos com frequência da disciplina estão mais aptos para tomar uma posição sobre esta matéria em comparação com os que a não frequentam, a quase ausência no programa da disciplina e nos manuais escolares adotados, associada à parca presença da noção de “bem comum” no discurso da sociedade em geral e dos *media*, pode servir de argumento para que os alunos atribuam pouca importância a esta forma de encarar o território.

#### *Território como espaço vivido*

Observa-se uma nítida aproximação dos inquiridos à linha de pensamento do paradigma pós-moderno, em que o espaço é concebido como sendo influenciado pelas vivências individuais e coletivas (sociais). Ou seja, a conceção de território que reflete uma



apropriação “pacífica” do espaço do ponto de vista económico e político, é valorizada pelos diferentes grupos de alunos.

Se, segundo a visão de território como espaço político administrativo, a apropriação do espaço por parte do Estado está implícita, esta perspetiva refere-se às diferentes formas de apropriação por parte da população, do Estado, a diferentes escalas, às vivências, à história e à cultura que se refletem no espaço.

Por um lado, o redesenhar das fronteiras na década de 1990 de limites administrativos cada vez mais impercetíveis (região, NUTS), a conceção de novos espaços económicos (de que é exemplo a Europa Comunitária), levam a que esta forma de encarar o território seja cada vez mais evidente. Por outro lado, como foi referido no capítulo 2, esta apropriação pressupõe atores (Estado, coletividades locais, instituições e indivíduos) que produzem e/ou consomem o espaço.

Mas será que a frequência da disciplina contribui para um conhecimento mais consistente desta matéria? Apesar de continuar a verificar-se a tendência de a média percentual da opção “não sei” ser superior no grupo de alunos sem Geografia A (figura 8.2.), os resultados obtidos através do teste estatístico de *Mann Witney* demonstram que o atributo ter Geografia A é pouco revelador quando se concebe o território como espaço vivido (anexos 4.8. e 4.9.).

Estas conclusões evidenciam que apesar de esta perspetiva concetual de território ser abordada nos temas 1 e 3 (*A população, utilizadora de recursos e organizadora de espaços* e *Os espaços organizados pela população*, respetivamente), do *Programa de Geografia A* (2001) e nos manuais escolares analisados, a sua presença não é suficientemente robusta para ser considerada como fator diferenciador entre os alunos que a frequentam e os que a não frequentam.

#### *Território como sistema*

Aqui, concebe-se o território como estando em permanente evolução, influenciado por fatores internos e externos, fruto da interação entre o espaço e um conjunto de atores que o utilizam, o ordenam e o gerem.

Os resultados são similares entre os inquiridos de Aveiro e os de Viseu (com e sem Geografia A). Todavia, apesar de na generalidade do programa da disciplina, as referências e os exemplos à *visão sistémica* de território serem exíguos, assiste-se a uma maior divisão nas opções tomadas, pois as percentagens médias da opção “não sei” continuam a ser mais elevadas no grupo de alunos sem frequência da disciplina, sobretudo nos grupos de Viseu (figura 8.2.) e a aplicação do teste estatístico de *Mann-Witney* confirma também que em relação à opção “não sei” existe evidência estatística de que os alunos matriculados na disciplina revelam um maior conhecimento sobre estas questões do que aqueles que não frequentam a disciplina.

### 8.3. Síntese

---

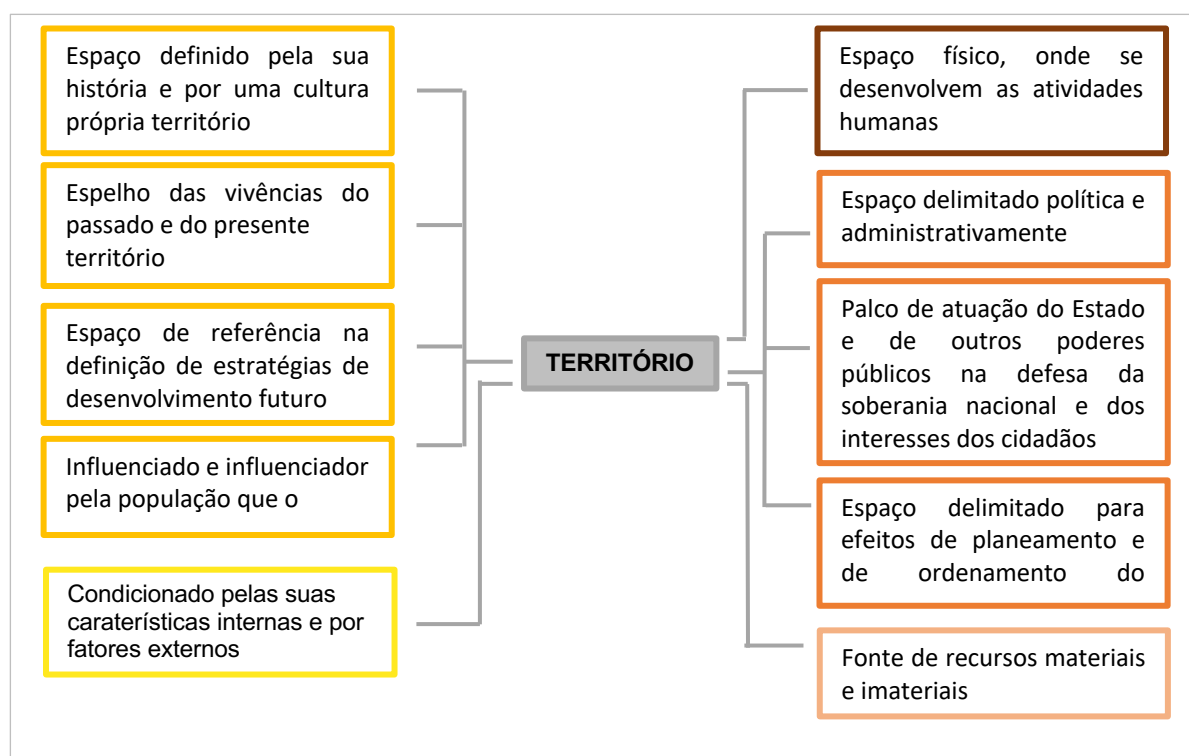
A análise comparada dos resultados dos inquéritos aos alunos permite concluir que os dois grupos estudados manifestam as mesmas tendências quando questionados sobre o conceito de território, identificando-se com as cinco perspetivas conceptuais apresentadas (figura 8.3.)

Entre estas, sobressaem aquelas que encaram o território como espaço político-administrativo, como fonte de recursos (ativos territoriais) e como suporte físico, onde decorrem as atividades humanas e onde atuam o Estado e outros poderes públicos para efeito de planeamento e de ordenamento.

No entanto, os que não frequentam a disciplina de Geografia A são menos assertivos nas suas escolhas, como se verifica pelos valores mais baixos verificados nos padrões de aceitação/recusa relativa e nos valores percentuais de concordância/discordância, e principalmente pelas elevadas percentagens médias da opção “não sei”, o que traduz um menor conhecimento dos assuntos abordados. O teste estatístico de *Mann-Witney*, no que diz respeito às opções de discordância e de concordância, e da opção “não sei”, atesta estas conclusões, especialmente no que respeita à ideia de território como palco da adoção do processo de planeamento.

Retomando o quadro 8.1., a importância atribuída pelos inquiridos matriculados na disciplina à visão de território como espaço político-administrativo é relacionável com a presença assídua desta noção nos manuais escolares, nos quais se faz um apelo sistemático à necessidade de olhar para o território através de representações cartográficas por concelho, por NUTS e em relação à União Europeia.

**Figura 8.3.** Perspetivas conceptuais de território convergentes entre os alunos com e sem Geografia A



Fonte: elaboração própria

**Legenda:**

Território como suporte físico

Território como espaço político administrativo

Território como fonte de recursos



Território como espaço vivido

Território como sistema



**População escolar: concepção de ordenamento do território**

A segunda parte do questionário tem o intuito de conhecer o que os alunos entendem pela expressão ordenamento do território e o que ela implica. As perguntas incidem sobre dois subtemas: o que é o ordenamento do território e quais os seus objetivos, pretendendo-se identificar se os alunos encaram ou não o ordenamento do território como uma política pública e se o consideram como fator integrador e política de utilização racional do território.

O ordenamento do território assente numa responsabilidade partilhada será abordado quando se analisar a cultura de ordenamento do território.

A maioria dos alunos inquiridos (com ou sem frequência da disciplina de Geografia A), consideram o ordenamento do território como política pública. Concebem-no como fator integrador e como política de utilização racional do território, estando subjacente a intenção de o desenvolver de forma equilibrada e sustentável, tornando-o competitivo (através da valorização dos recursos existentes) e salvaguardando a qualidade de vida da população.

Atribui-se importância aos pressupostos de governação assentes no paradigma da sustentabilidade, que prevê uma reflexão sobre as capacidades de utilização dos recursos que não comprometa a sobrevivência das gerações vindouras.

Porém, a generalidade dos inquiridos, denota uma forte propensão para considerar o ordenamento do território na perspetiva da organização do espaço - função reguladora do uso e ocupação do espaço. Ou seja, a influência do paradigma moderno e, consequente, da visão tecno-racional do ordenamento do território, apesar de já não ser exclusiva, prevalece até aos dias de hoje.

As conclusões obtidas assentam nos procedimentos adotados no capítulo anterior: análise das médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, ou iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e as percentagens acima dos 80,0%, traduzindo, por um lado, frequências elevadas da opção “concordo totalmente” ou “discordo totalmente”, e por outro, uma elevada percentagem de concordância/discordância por parte dos inquiridos.

## **9.1. Ordenamento do território como política publica**

---

### **9.1.1. Resultados**

Foi perguntado aos alunos de Aveiro e de Viseu, com e sem Geografia A, se consideravam que o ordenamento do território constitui o reflexo das políticas públicas.

A prática de intervenção política, de afirmação da soberania e de delimitação de fronteiras, é oficialmente assumida como uma política pública a partir de meados do século XX. Este facto pode explicar que a maioria dos inquiridos assim o concebam.

Os que frequentam a disciplina, mais conhecedores do ordenamento do território como uma prática reservada aos poderes públicos, revelam elevada concordância (acima dos 90,0%) em relação a esta matéria, sendo muito menor (53,8% a 62,0% dos casos) naqueles que não a frequentam.

Esta posição corrobora tendências observadas em outras questões, nomeadamente em relação à identificação das perspetivas conceptuais de território prevalecentes na população escolar, em que a quase totalidade dos alunos valoriza “o território como espaço de intervenção dos Estado e outros poderes públicos, para o proteger e ordenar” (capítulo 8).

Quando questionados sobre os critérios que legitimam a aplicabilidade das políticas de gestão territorial as respostas são, na sua globalidade, igualmente convergentes. Mas também aqui, nos respondentes com Geografia A obtêm-se percentagens de concordância

superiores (79,2% e 89,6%, em Aveiro e Viseu, respetivamente) aos que não frequentam a disciplina (67,2% e 62,0%, respetivamente), revelando um conhecimento mais profundo do suporte legislativo que atribui competência legal às tomadas de decisões no âmbito do ordenamento do território (normas e leis; instrumentos de gestão territorial).

### **9.1.2. Contributo da disciplina de Geografia A**

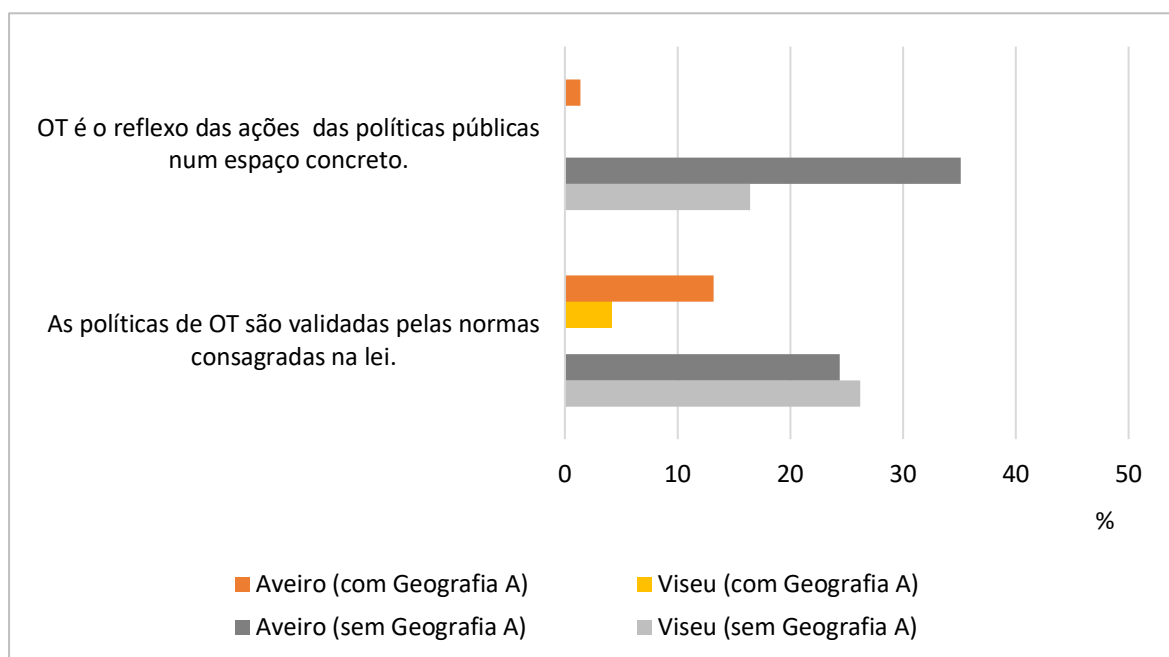
É elevado o número de alunos sem Geografia A que não tem opinião sobre o carácter público do ordenamento do território, o que reforça a perceção de que a disciplina lecionada no ensino secundário contribui para que os alunos que a frequentam estejam mais aptos a responder às questões apresentadas.

A figura 9.1. indica que os valores percentuais obtidos na opção “não sei” pelos alunos que não frequentam a disciplina, é 25 e 16 vezes superiores, em Aveiro e em Viseu, respetivamente, em relação à primeira afirmação, e 13 e 9 vezes superior, na segunda afirmação, face aos que a frequentam.

Numa análise intragrupos, estes valores são mais elevados, nomeadamente no subgrupo representativo do Agrupamento de Escolas José Estevão (Aveiro) cujas percentagens atingidas são de 59,1%, na primeira questão, e de 28,6% na segunda (anexo 4.4.).

Os resultados obtidos pela aplicação do teste estatístico de *Mann-Witney* reforçam a ideia de que a frequência da disciplina de Geografia é um fator diferenciador no conhecimento destas temáticas (anexos 4.8. e 4.9.). A análise das opções “discordo” ou “concordo”, revela uma maior capacidade por parte dos alunos matriculados na disciplina de assumirem uma posição face aos assuntos apresentados do que os que a não frequentam. Os resultados atingidos na opção “não sei”, evidencia ainda mais esta situação, sendo transversal ao conjunto dos alunos das quatro escolas (com frequência da disciplina).

**Figura 9.1.** Ordenamento do território (OT) como política pública - opção “não sei”, em alunos com e sem Geografia A (%)



Fonte: anexos 4.3. e 4.4.

Procuraram-se argumentos que pudessem fundamentar esta constatação estatística através da análise dos conteúdos abordados no *Programa de Geografia A* (2001) e nos manuais escolares adotados. Assim, o ordenamento do território concebido como política pública está presente na disciplina de Geografia A do 10.º e do 11.º ano de escolaridade, nos quais é atribuída bastante importância aos documentos institucionais e legais produzidos pela Estado, nas suas diferentes escalas, e pela União Europeia.

Como exemplo, relembre-se o destaque que o Programa lhe atribui quando se abordam os vários conteúdos, ao salientar que sempre que necessário se deve referir os instrumentos de gestão territorial, sendo o conceito de ordenamento do território como política pública apresentado de forma explícita no manual escolar *R@io-X* (2013).

Observando o *Programa Geografia A* (2001) e os manuais escolares estudados, compreende-se a importância atribuída à conceção de território como política pública,

legitimada pela lei e nos instrumentos de gestão territorial. Nos manuais, as referências são particularmente abundantes no segundo e terceiro temas (figura 7.6.).

Desta forma, conclui-se que a disciplina de Geografia A constitui um fator diferenciador entre os alunos que a frequentam e os que a não frequentam, pois contribui para que os primeiros demonstrem ter um conhecimento mais enraizado sobre as questões colocadas no inquérito.

## **9.2. Objetivos do ordenamento do território**

---

Com o intuito de conhecer o que os inquiridos pensam sobre este tema, foi-lhes apresentado um conjunto de afirmações representativas dos objetivos do ordenamento do território:

- como fator integrador, visando por um lado a organização física do espaço e, por outro, a articulação setorial a diferentes escalas;
- como fator de utilização racional do território, visando o seu desenvolvimento equilibrado, sustentado, e garantindo o bem-estar e a qualidade de vida da população.

### **9.2.1. Resultados**

#### *Ordenamento do território como fator integrador*

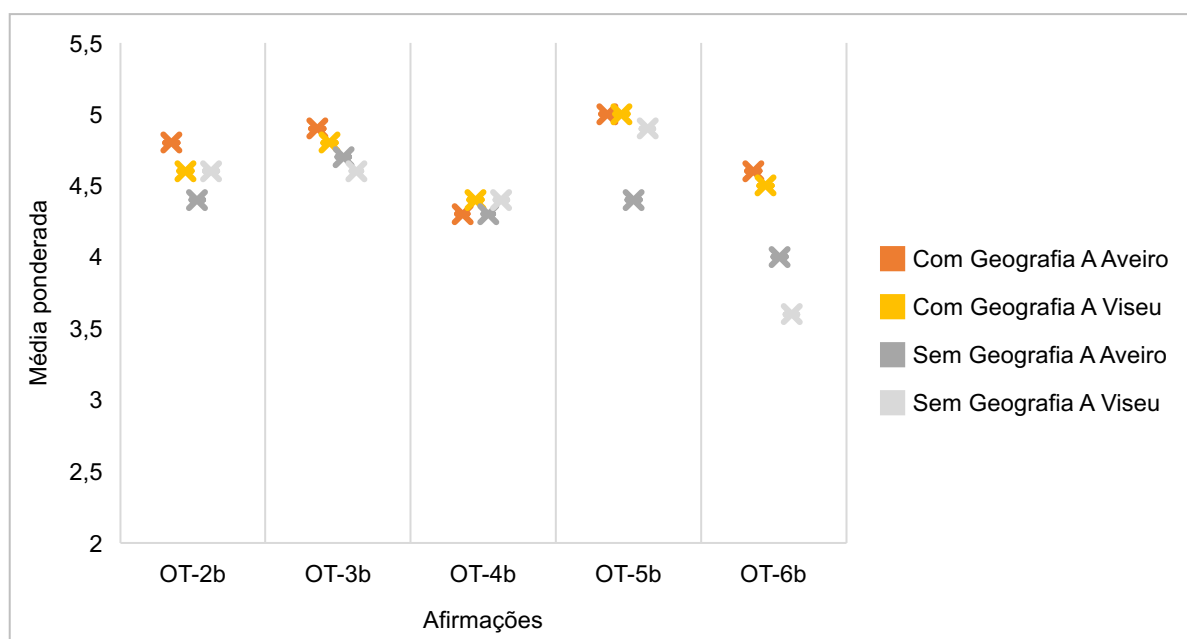
Quase todos os alunos com frequência da disciplina de Geografia A na população estudada, e no caso de Viseu também aqueles que a não frequentaram, valorizam o caráter organizativo do ordenamento do território no uso e funções atribuídas ao solo, com valores de concordância acima de 92%, no caso dos primeiros, e de 80,2%, no caso dos últimos. Os alunos sem frequência da disciplina pertencentes às escolas de Aveiro têm a mesma posição, embora com níveis de concordância mais baixos - 65,9% (anexos 4.3. e 4.4.).

Estes resultados demonstram que a influência do paradigma moderno e da visão tecno-racional sobre o ordenamento do território são ainda prevalecentes, estando



associados à tradicional função de governo do território como espaço físico<sup>121</sup>, embora não descurando a salvaguarda do interesse público.

**Figura 9.2.** Objetivos do ordenamento do território - análise comparada da média ponderada das respostas<sup>122</sup>, alunos com e sem Geografia A



Fonte: anexos 4.3. e 4.4.

<sup>121</sup> Conceção que se reafirmou depois da Primeira Guerra Mundial com o reforço das preocupações com o desenvolvimento de políticas de ordenamento territorial que incidissem na regulação da ocupação e uso do solo.

<sup>122</sup> OT-2b O ordenamento do território visa, sobretudo, regular onde e o que se pode construir (exemplo: habitação, equipamentos, espaços verdes) tendo em conta o interesse público. OT-3b O ordenamento do território tem como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade. OT-4b O ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das várias políticas públicas com incidência num mesmo território. OT-5b O ordenamento do território tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado desse território e a melhoria da qualidade de vida da população que aí vive. OT- 6b O ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento.

Questionados sobre se as decisões inerentes à produção e implementação das políticas públicas de âmbito territorial assentam numa coordenação e coerência a várias escalas, com incidência num mesmo território, mais de 80% dos inquiridos matriculados na disciplina apresentam elevados níveis de aceitação<sup>123</sup>, valor distante do obtido no caso dos inquiridos que a não frequentam<sup>124</sup>.

### *Ordenamento do território como fator de utilização racional do território*

Privilegiam-se objetivos tais como a promoção do desenvolvimento equilibrado e sustentável do território e a salvaguarda da qualidade de vida da população, bem como a criação de condições que o tornem competitivo.<sup>125</sup>

Esta posição apresenta-se no seguimento da valorização da perspetiva concetual que encara o território como fonte de recursos (ativos territoriais) materiais e imateriais (secção 8.1.).

Em relação a esta matéria, os alunos das duas escolas de Viseu sem Geografia A (com exceção do objetivo relativo à promoção da competitividade do território) e os alunos pertencentes às duas escolas de Aveiro e de Viseu matriculados na disciplina, revelam bastante unanimidade nas suas respostas, e um nível de concordância relativa elevado (quadro 9.1.). No entanto, também aqui os resultados obtidos são superiores no caso dos

---

<sup>123</sup> Numa escala mais reduzida, com exceção dos pertencentes à Escola Secundária Emídio Navarro, a generalidade dos alunos manifesta níveis de concordância e de aceitação inferiores aos observados na questão anterior, especialmente os alunos pertencentes ao Agrupamento de Escolas José Estevão e a Escola Secundária Viriato (anexo 4.4). A similaridade destes resultados não encontrou no manual escolar adotado em ambas as escolas (*R@io-X*) argumentos que justifiquem valores ligeiramente mais baixos que os subgrupos das outras escolas. O mesmo acontece quando se observa com manual adotado na Escola Secundária Emídio Navarro que é o *Portugal: unidade e diversidade*.

<sup>124</sup> Apesar do quadro 9.1. revelar elevados níveis de aceitação relativa face a esta questão, as percentagens dos que assim pensam são bastante inferiores às atingidas pelo grupo anterior - entre 49,5% e 66,3%, em Aveiro e Viseu, respetivamente (anexo 4.4.).

<sup>125</sup> Os níveis de concordância e de aceitação são tendencialmente similares nos alunos do Agrupamento de Escolas José Estevão (Aveiro) e nos da Escola Secundária Emídio Navarro (Viseu), pois reconhecem que é através da valorização dos recursos existentes no território que este se torna competitivo, no sentido de se alcançar um desenvolvimento equilibrado do mesmo. Os alunos das duas outras escolas também se apresentam na mesma linha de pensamento, mas com percentagens ligeiramente inferiores de concordância.

alunos com Geografia, o que permite concluir que revelam uma maior certeza quando chamados a indicar os objetivos do ordenamento do território (anexos 4.3. e 4.4.).

**Quadro 9.1.** Objetivos do ordenamento do território - frequências elevadas da opção “discordo”/ “concordo” e da percentagem de concordância/ discordância, alunos com e sem Geografia A

Afirmações	Com Geografia A		Sem Geografia A	
	Aveiro	Viseu	Aveiro	Viseu
O ordenamento do território visa, sobretudo, regular onde e o que se pode construir (exemplo: habitação, equipamentos, espaços verdes) tendo em conta o interesse público.	X	X		X
O ordenamento do território tem como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade.	X	X		X
O ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das várias políticas públicas com incidência num mesmo território.	X	X		
O ordenamento do território tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado desse território e a melhoria da qualidade de vida da população que aí vive.	X	X		X
O ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento.	X	X		

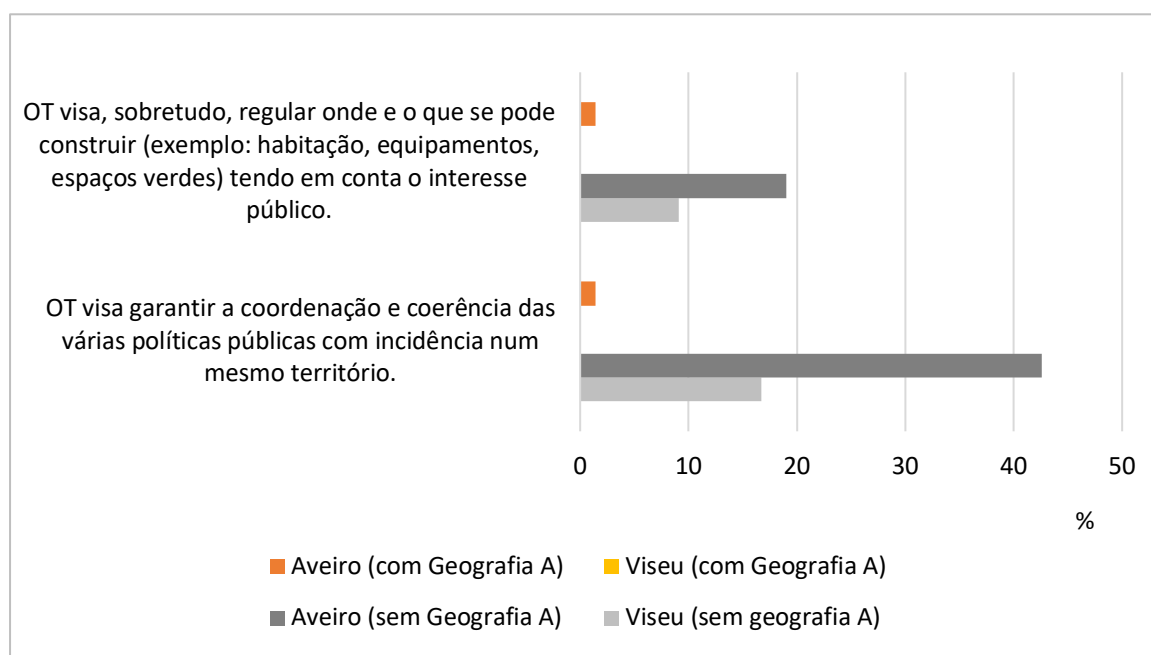
Fonte: anexos 4.3. e 4.4.

## 9.2.2. Contributo da disciplina de Geografia A na conceção de ordenamento do território

### *Ordenamento do território como fator integrador*

Centrada a análise nos resultados obtidos no teste estatístico de *Mann Witney*<sup>126</sup>, as diferenças são pouco relevantes entre as opções de 1 a 6 (discordo totalmente a concordo totalmente), deduzindo-se que a disciplina não contribui para um maior conhecimento dos assuntos em causa (anexo 4.8.).

**Figura 9.3.** Ordenamento do território (OT) como fator integrador – opção “não sei”, dos alunos com e sem Geografia A (%)



Fonte: anexos 4.3. e 4.4.

<sup>126</sup> Como foi exposto, o teste estatístico de *Mann-Witney* foi aplicado em duas situações: considerando-se, por um lado, a diferença nas opções de 1 a 6 (“discordo totalmente” a “concordo totalmente”), entre os alunos com e sem Geografia A, e por outro, esta diferença entre os valores atingidos na opção “não sei” (7). No primeiro caso, contrapondo os grupos de Aveiro e de Viseu separadamente, no segundo o total de alunos das quatro escolas reunidos em um único grupo.

Contudo, esta primeira conclusão é distinta quando se analisam os resultados obtidos na opção “não sei”. Em ambas as questões colocadas, os elevados valores percentuais alcançados e os obtidos com a aplicação do referido teste estatístico de Mann-Witney, demonstram que há evidência estatística de que ter Geografia A garante o conhecimento necessário para se tomarem posições face às questões colocadas (anexos 4.8. e 4.9.).

A percentagem de alunos sem Geografia A que não tem opinião sobre se o “ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das diferentes políticas públicas com incidência num mesmo território” é significativamente elevada – 30 vezes superior, em Aveiro, e 16 vezes, em Viseu, relativamente aos que frequentam a disciplina.

A situação repete-se de uma forma menos flagrante, quando questionados sobre o carácter regulador do espaço (usos e ocupações) atribuído ao solo - 13 vezes superior no grupo de Aveiro, e nove vezes no de Viseu (figura 9.3.). Assim, o teste *Mann Witney* confirma a evidência estatística de que os alunos matriculados na disciplina revelam uma maior capacidade e um maior conhecimento para responder a estas duas perguntas.

Confirmada a diferença de conhecimento entre os alunos matriculados e os não matriculados em Geografia A, pretende-se verificar se a disciplina contribui para o conhecimento mais profundo demonstrado pelos alunos que a frequentam.

Como regulador da organização física do espaço, o ordenamento do território está implícito nos documentos analisados nesta dissertação. Contudo não se apresenta de uma forma evidente nos objetivos propostos no programa, nem se registam referências ou exemplos nos manuais escolares.

Salienta-se o tema 3, no qual o programa da disciplina manifesta o propósito de que os alunos compreendam a ocupação, uso e organização do espaço por parte da população, bem como a organização interna das cidades e a localização das suas áreas funcionais, de acordo com o valor do solo. Seguindo estas orientações, no estudo das dinâmicas das áreas urbanas, o manual *Descobrir Portugal* (2014) e o *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014) apresentam referências a esta conceção de ordenamento do território, o primeiro manual na abordagem dos problemas urbanos, e o segundo quando aborda a cartografia do CBD do Porto com solos urbanizados e afetos à estrutura ecológica (secção 7.3.).

Por conseguinte, apesar de este objetivo estar pouco explícito, ele é bastante valorizado pelos alunos que frequentam a disciplina, o que pode significar que pensar no território segundo esta perspetiva é ainda uma ideia muito generalizada do domínio público e que se sobrepõe aos conteúdos abordados na formação geográfica escolar do ensino secundário.

Dos resultados obtidos nos questionários, observou-se que são estes alunos que concebem o ordenamento do território como política integradora e global (interdisciplinar e transversal) das políticas e decisões setoriais a várias escalas, segundo uma estratégia de conjunto, o que não acontece no outro grupo de alunos.

Porquê? No *Programa de Geografia A* (2001) e nos manuais escolares adotados mencionam-se alguns exemplos do ordenamento assente na coordenação, a várias escalas, das diferentes políticas e decisões setoriais, numa perspetiva integradora e global. A articulação entre a Europa Comunitária-Portugal é a relação de coordenação sistematicamente abordada, sendo quase ausentes as menções de coordenação ao nível do território nacional.

No que concerne ao território nacional, no tema 1, *A população, utilizadora de recursos e organizadora de espaços*, o programa valoriza a política de ordenamento do território assente nas diferentes escalas de intervenção (nacional, regional e municipal); no tema 3, no conteúdo as *Novas oportunidades para as áreas rurais*, a importância é posta na articulação entre os instrumentos de âmbito comunitário com os de âmbito nacional; e no conteúdo sobre a *reorganização urbana*, salienta-se a da articulação dos poderes local e central no atenuar dos desequilíbrios da rede urbana portuguesa.

Os manuais escolares seguem esta linha orientadora, como é o caso do *Portugal: Unidade e Diversidade* (2014), que propõe um ordenamento do território apoiado numa articulação vertical entre os vários setores e nos três níveis de intervenção (nacional, regional e municipal).

Contudo, o número de referências ao ordenamento do território como política integradora e global nos documentos em análise não é suficiente para fundamentar os resultados alcançados nos questionários. Assim, como possibilidade de justificação para que os alunos com frequência da disciplina valorizem este aspeto do ordenamento do

território, coloca-se a hipótese de que, em contexto de aula, se realizem reflexões sobre as consequências da ausência desta atitude face às políticas de gestão territorial.

Em suma, ter Geografia A propicia um maior conhecimento do ordenamento do território como fator integrador o global, assente na coordenação e coerência das várias políticas públicas, nos diversos setores e a diferentes escalas.

#### *Ordenamento do território como fator de utilização racional do território*

Das opções dos inquiridos conclui-se que há evidência estatística de que os alunos que frequentam Geografia A demonstram ter um maior conhecimento para responder às questões apresentadas do que os que a não frequentam, sobretudo no que respeita aos alunos de Aveiro (anexo 4.8.). Estas divergências acentuam-se na opção “não sei”.

Ou seja, os que não têm Geografia A revelam um maior desconhecimento quando questionados sobre os objetivos do ordenamento do território (figura 9.4), nomeadamente nas duas escolas de Aveiro, com o grupo do Agrupamento de Escolas José Estevão a apresentar os resultados mais representativos desta tendência.

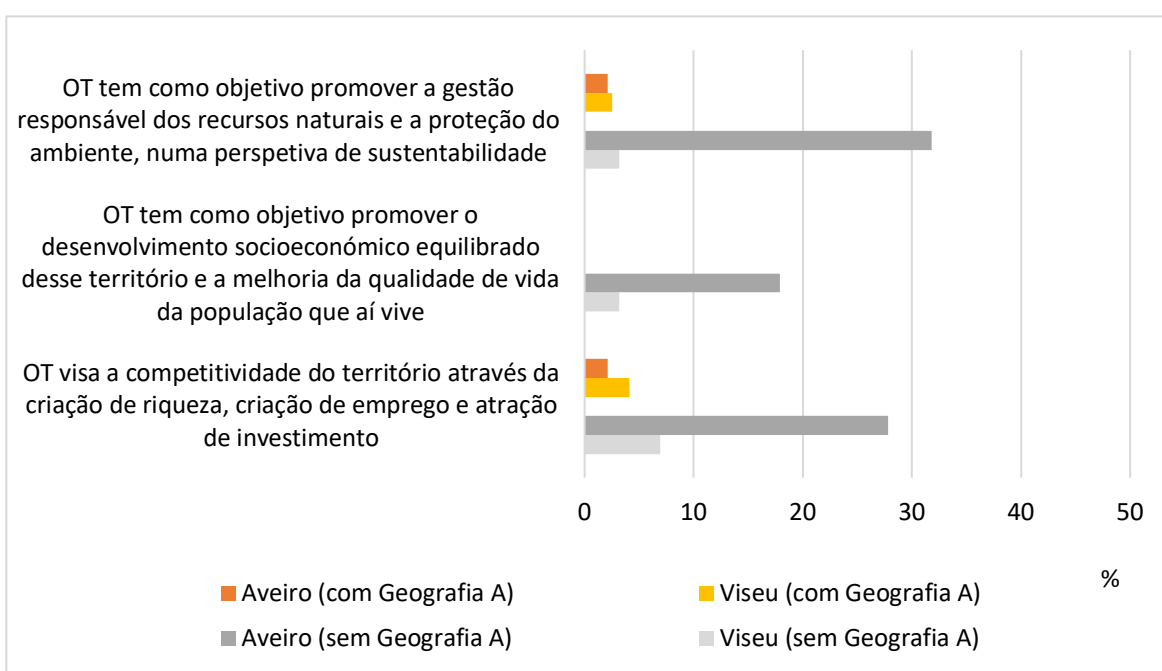
As divergências mais marcantes surgem entre os grupos de Aveiro, pois perante os três objetivos de ordenamento do território em estudo, a percentagem dos que demonstram não ter opinião é entre 13 e 18 vezes superior nos alunos que a não frequentam.

O conhecimento mais profundo destas temáticas por parte dos alunos matriculados em Geografia A sugere que a disciplina é um fator de diferenciação relativamente aos que a não frequentam. Na verdade, o *Pograma de Geografia A* (2001) propõe que os alunos pensem o ordenamento do território como garante da qualidade de vida das populações, do combate às assimetrias regionais, e consequentemente, da promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável desse território.

A presença nos manuais escolares das referências e exemplos ao ordenamento do território como garante da qualidade de vida da população é mais difusa do que explícita. Relativamente aos outros objetivos do ordenamento do território, detetam-se alguns exemplos que aqui se destacam: o ordenamento do território como promotor do desenvolvimento sustentável do território é referido, por exemplo, no tema 5, a

*valorização ambiental em Portugal e a política ambiental comunitária*; já como atenuante das desigualdades de desenvolvimento na distribuição da população através da exploração de recursos endógenos e, consequentemente, do incremento de novas atividades económicas, surge nos temas 1 e 3.

**Figura 9.4.** Ordenamento do território (OT) como fator de utilização racional do território – opção “não sei”, em alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A (%)



Fonte: anexos 4.3. e 4.4.

Assim, centrando a análise no contributo de Geografia A para a compreensão das diferenças dos resultados obtidos entre os grupos de alunos com e sem frequência da disciplina, conclui-se que as abordagens destes objetivos são relevantes para robustecerem as respostas dos alunos que frequentam a disciplina.

Relativamente ao carácter prospetivo das políticas de gestão territorial, salvo a exceção de uma referência no tema 1, que salienta a importância da análise prospetiva do ajustamento entre a população e os recursos disponíveis para a promoção de uma melhoria



da qualidade de vida, este objetivo do ordenamento do território apresenta-se de uma forma implícita.

A visão prospetiva do ordenamento do território está subentendida nas três afirmações supramencionadas, pelo que se depreende que os inquiridos valorizam este objetivo do ordenamento do território (figura 9.4.).

Segundo o *Programa de Geografia A* (2001), a promoção de uma melhoria da qualidade de vida assenta num desenvolvimento equilibrado e ajustado entre a população e os recursos disponíveis. Assim, exige-se ao ordenamento do território visões a médio e longo prazo, ou seja, um carácter prospetivo nas suas políticas. Mas, de acordo com a análise dos manuais escolares (figura 7.8., secção 7.3.), são raras as referências a este objetivo.

### 9.3. Síntese

---

Tanto os inquiridos que frequentam como os que não frequentam a disciplina Geografia A concebem o ordenamento do território como política pública, assente em normas consagradas pela lei. As referências a estes assuntos são sistemáticas no programa e nos manuais escolares em estudo, justificando a maior assertividade das opiniões dos alunos que têm a disciplina.

A maior parte dos alunos que responderam a este questionário (com ou sem frequência da disciplina de Geografia A) concebe o ordenamento do território:

- numa perspetiva integradora: alicerçado na coordenação, a várias escalas, das diferentes políticas e decisões setoriais, mas na generalidade há ainda uma forte propensão para considerar o ordenamento do território na sua função de regulador do uso e ocupação do espaço;
- como política que visa a utilização racional do território, estando subjacente a intenção de o desenvolver equilibradamente, de uma forma sustentável, tornando-

o competitivo (através da valorização dos recursos existentes), salvaguardando a qualidade de vida da população.

Atribui-se importância aos pressupostos de governação assentes no paradigma da sustentabilidade, que pressupõe um “uso” mais eficaz do território e dos seus recursos, de forma a não comprometer a sobrevivência das gerações vindouras. Também aqui os inquiridos que não frequentam Geografia A apresentam padrões de aceitação relativa e percentagens de concordância inferiores aos que a frequentam que, associados aos elevados valores atingidos na opção “não sei”, revelam que a disciplina de Geografia A contribui para um maior conhecimento destas matérias.

Quanto à conceção de ordenamento do território tendo em vista a organização física do espaço, salvo algumas exceções, ela está ausente nos documentos analisados (capítulo 7), o que contraria a tendência demonstrada pelos alunos que frequentam a disciplina. Conclui-se que, não obstante o programa da disciplina se apresentar tendencialmente afastado desta visão, os alunos com frequência da disciplina atribuem ainda bastante importância à conceção “tradicional” (de regulação do uso do solo), assente no paradigma moderno, quando pensam em ordenamento do território.

Em relação à constelação de objetivos associados ao ordenamento do território como fator de utilização racional do território, perante a importância atribuída a esses objetivos, no *Programa de Geografia A* (2001), expectava-se um maior número de referências e exemplos expostos nos manuais escolares adotados. No entanto, observa-se uma preocupação com as questões associadas à correção das assimetrias regionais, através do debate sobre formas de fixação de população nas áreas rurais (tema 1) ou da valorização do papel das cidades médias (tema 3).

Neste contexto, compreende-se que os alunos valorizem o ordenamento do território como garantia da competitividade das regiões, importância esta já revelada no capítulo anterior, com a valorização da visão de território como um “conjunto de recursos existentes numa determinada área e que lhe conferem competitividade em relação a outras áreas”.

No que respeita à promoção de um desenvolvimento sustentável, com exceção do segundo subtema do tema 5, *a valorização ambiental em Portugal e a Política Ambiental*

*Comunitária*, este objetivo cinge-se ao próprio conceito, sendo raras ou inexistentes as abordagens à necessidade de uma visão prospetiva das políticas de gestão territorial.

Seguidamente, procuraram-se argumentos que possam justificar as percentagens de concordância e os níveis de aceitação relativa ligeiramente mais elevados no grupo representativo da Escola Secundária Emídio Navarro. Assim, sem desvalorizar o contributo dos outros manuais adotados, o *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013, 2014) pode justificar estes resultados, já que se destaca dos restantes pelo número mais elevado de referências a estas temáticas.

Comparativamente, a situação repete-se entre os grupos que não frequentam a disciplina.

**População escolar: aquisição de uma cultura de ordenamento do território**

Nos dois capítulos anteriores analisou-se o conhecimento revelado pelos inquiridos sobre o conceito de território e de ordenamento do território. Agora pretende-se identificar os princípios de ação e práticas em que, na opinião dos inquiridos, devem assentar as políticas de gestão territorial e a sua perceção sobre o papel de cada um dos atores envolvidos neste processo, desde o Estado à população, passando pelos técnicos e planeadores.

Através da análise dos resultados pretende-se conhecer quais os aspetos culturais manifestados nos processos de decisão e o grau de concordância dos inquiridos em relação a uma visão do ordenamento do território assente na governança territorial inclusiva (das múltiplas áreas de ação pública, dos diferentes níveis de governo, da “cultura”, como um produto de interação entre numerosos “atores”, além dos decisores políticos e técnicos).

Com exceção da afirmação “A atuação dos técnicos de ordenamento do território é essencial no apoio dos processos de decisão”, para responder à pergunta com qual leitura espacial (*land use planning* ou *spatial planning*) a população escolar mais se identifica, adota-se o seguinte procedimento: análise dos padrões de recusa ou de aceitação relativa<sup>127</sup> face às diversas questões associadas aos objetivos do ordenamento do território e às práticas em que assentam as políticas de gestão territorial (anexos 4.10. e 4.11.).

À semelhança dos capítulos anteriores, propõe-se averiguar se a formação geográfica escolar do ensino secundário é diferenciadora nas escolhas dos alunos que frequentam Geografia A relativamente aos que a não frequentam, e, em caso afirmativo, se contribui para a aquisição de uma cultura de ordenamento mais sólida.

Para este efeito, e de acordo com os objetivos/competências propostos no *Programa de Geografia A* (2001), procurou-se ainda identificar se este documento e os manuais

---

<sup>127</sup> Média ponderada calculada de acordo com a pontuação já explicitada: “discordo totalmente” (1), “discordo” (2), “discordo parcialmente” (3), “concordo parcialmente” (4), “concordo” (5) e “concordo totalmente” (6).

escolares em estudo fomentam o conhecimento geográfico promotor de uma cultura de ordenamento do território, através de atividades que estimulam a procura de soluções para as situações problemáticas relativas ao espaço geográfico e da contextualização dos conteúdos programáticos - meio envolvente.

## **10.1. Resultados**

---

Na generalidade, face às mesmas perguntas, os grupos de alunos com e sem Geografia A, pertencentes às escolas em análise, e os subgrupos de cada uma das quatro escolas, partilham as mesmas opiniões. Porém, os que a não frequentam distanciam-se dos que a frequentam pelos níveis de discordância/concordância e de recusa/aceitação, na generalidade mais modestos, bem como pelas maiores percentagens atingidas na resposta “não sei”.<sup>128</sup>

### **10.1.1. Alunos com frequência de Geografia A**

A análise da figura 10.1. permite efetuar comparações sobre os graus relativos de adesão dos alunos de Aveiro e de Viseu às diversas questões apresentadas.

Com algumas *nuances*, os diferentes grupos em estudo apresentam padrões de recusa ou de aceitação relativa e intensidades de discordância ou concordância globalmente convergentes. Os pertencentes às duas escolas de Viseu atingem valores mais elevados do que os de Aveiro.

Se é ao Estado que se atribui a tutela do ordenamento do território, pretende-se saber qual a sua atuação neste âmbito.

Os questionários evidenciam uma ligeira distinção estatística face à ideia de que o Estado é hegemónico na produção e execução das políticas de cariz territorial: os alunos

---

<sup>128</sup> Este aspeto é analisado na secção seguinte.

de Aveiro tendem a discordar, enquanto os de Viseu tendem a concordar. Numa análise intragrupo a situação repete-se (anexo 4.5.).

Ambos os grupos consideram que o poder político influencia as atuações dos técnicos e, conseqüentemente, as decisões a tomar nos processos de gestão territorial (anexo 4.5.), mas ao mesmo tempo discordam da ideia de que no ordenamento do território os interesses económicos devem ser favorecidos face a outros interesses (figura 10.1.).

Quando questionados sobre se o ordenamento do território é “desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada”, as hesitações que surgiram desaparecem de forma inequívoca nos dois grupos, pois a quase totalidade dos inquiridos concorda com esta ideia<sup>129</sup> (quadro 10.1).

Para compreender as posições assumidas retomam-se as conclusões expostas nos capítulos 8 e 9:

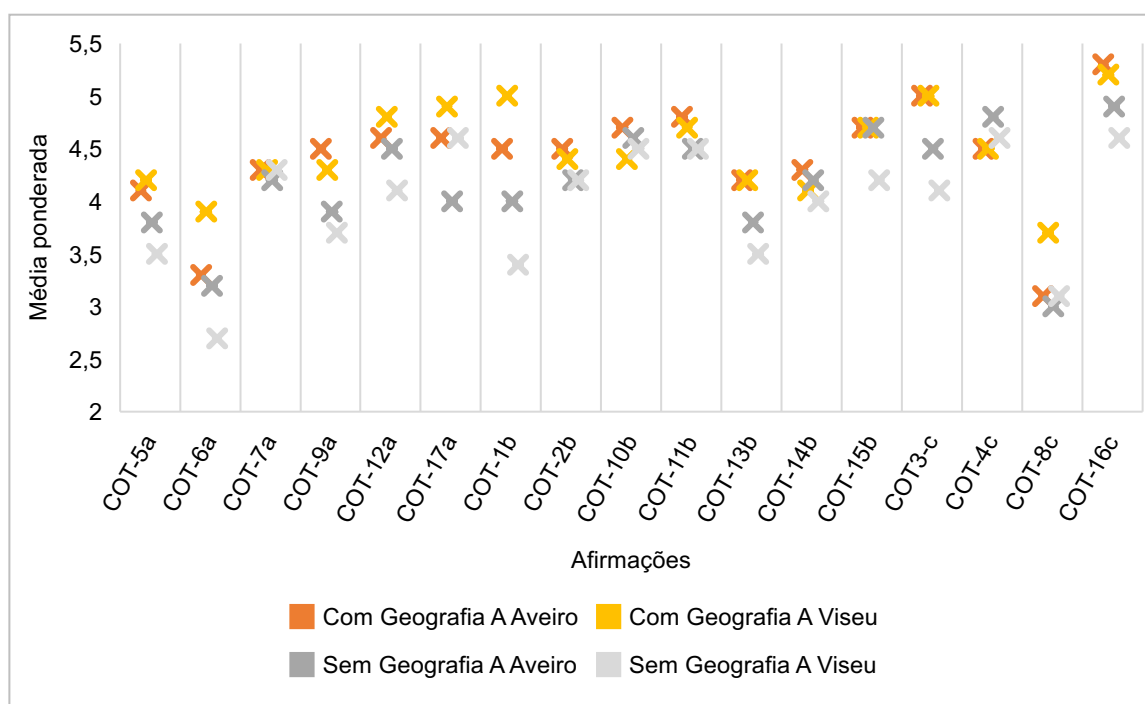
- A importância atribuída ao território como espaço político-administrativo, cabendo ao Estado a defesa da soberania da nação e dos interesses dos cidadãos, como um território ordenado;
- A conceção do ordenamento do território como política pública, em que o Estado, de um modo mais ou menos centralizado e normativo, é o responsável pela elaboração das políticas territoriais;
- O reconhecimento de que as políticas de gestão territorial visam a regulação da ocupação e uso do solo;
- A convicção de que o ordenamento do território tem de ser “partilhado” e coordenado pelos órgãos de soberania nos diversos setores e nas diversas escalas de ação.

A inclusão no questionário de uma afirmação sobre a influência dos decisores políticos na atuação dos técnicos é o ponto de partida para outras afirmações fomentadoras de uma reflexão sobre a forma como os decisores políticos e os técnicos atuam no território.

---

<sup>129</sup> Médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, e iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e percentagens sempre superiores 80,0%.

**Figura 10.1.** Cultura de ordenamento do território - análise comparada da média ponderada das respostas<sup>130</sup>, alunos com e sem Geografia A



Fonte: anexos 4.5. e 4.6.

<sup>130</sup> COT-5a No ordenamento do território, os decisores políticos privilegiam o interesse público; COT- 6a As decisões sobre o ordenamento do território são unicamente da responsabilidade do Estado e das autarquias; COT-7a No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território; COT-9a No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a competitividade dos territórios; COT-12a O ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada; COT-17a Os critérios de legitimação do ordenamento do território promovem a procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações. COT-1b No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a competitividade dos territórios; COT-2b As práticas de ordenamento prevalentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (perceções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores); COT-10b A atuação dos técnicos de ordenamento do território é essencial no apoio aos processos de decisão; COT-11b No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território; COT-13b No ordenamento do território, os técnicos privilegiam o interesse público; COT-14b A atuação dos técnicos de ordenamento do território nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos; COT-15b Os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes. COT-3c Nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público; COT-4c O ordenamento do território deve ter em conta a participação das populações e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais); COT-8c No ordenamento do território os interesses económicos devem ser favorecidos face a outros interesses; COT-16c A participação, o diálogo e a comunicação são valores fundamentais na prática de ordenamento do território.

Assim, na generalidade, os inquiridos atribuem importância à ação dos decisores políticos e dos técnicos na elaboração e implementação das políticas de gestão territorial.

A questão tecno-racional não é descurada, já que a maior parte dos respondentes de Aveiro e de Viseu consideram fundamentais “o conhecimento e o contributo técnico (...) na produção e implantação das políticas de ordenamento do território” (92,5% e 81,0%, respetivamente). O mesmo se passa ao nível de escola (anexo 4.5.).

Centrando a análise nos objetivos do ordenamento do território, os elevados níveis de aceitação relativa e intensidades de concordância, parecem revelar haver evidência suficiente para afirmar que os decisores políticos e os técnicos visam a defesa do interesse público e da justiça social, bem como a promoção da sustentabilidade e da competitividade do território, sendo atribuída uma maior importância aos dois últimos objetivos. Ou seja, a influência do paradigma pós-moderno é inegável.

Contudo, pelos resultados alcançados no questionário, conclui-se que tanto em Aveiro como em Viseu os alunos consideram que os técnicos estão mais preocupados com a consecução destes objetivos (com níveis de aceitação relativa e intensidades de concordância ligeiramente mais elevados) do que os decisores políticos (anexo 4.5.).

Quais os possíveis argumentos que justificam estas opções? Retomando as conclusões do capítulo 8, o território como bem comum é pouco valorizado por estes alunos. Mas a importância conferida ao ordenamento do território como regulador da ocupação e uso do solo, tendo em conta o interesse público, e a promoção da qualidade de vida da população, demonstra que estes alunos reconhecem a necessidade de se gerir o território, que é de todos, de forma equilibrada (capítulo 9). O desenvolvimento equilibrado das regiões alicerça-se na perspetiva de território como recurso escasso, exigindo políticas assentes no paradigma da sustentabilidade.



**Quadro 10.1.** Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - frequências elevadas da opção “discordo”/“concordo” e da percentagem de concordância/discordância<sup>131</sup>, alunos com e sem Geografia A

Afirmações	Com Geografia A		Sem Geografia A	
	Aveiro	Viseu	Aveiro	Viseu
<b>Estado e decisores políticos</b>				
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a competitividade dos territórios.	X			
O ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada.	X	X		
Os critérios de legitimação do ordenamento do território promovem a procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações.	X	X		
<b>Técnicos</b>				
No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a competitividade dos territórios COT-1b		X		
As práticas de ordenamento prevalecentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (percepções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores).	X			
A atuação dos técnicos de ordenamento do território é essencial no apoio aos processos de decisão.	X			
No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território.	X	X		
Os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes.	X	X		
(Continua)				

<sup>131</sup> Médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, e iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e percentagens superiores 80,0%.

(Continuação)

**Stakeholders/ População**

Nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público.	X	X	
O ordenamento do território deve ter em conta a participação das populações e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais).	X	X	X

Fonte: anexos 4.5. e 4.6.

Como consequência, é evidente a importância atribuída pelos alunos à ideia de que os decisores políticos e os técnicos têm este objetivo em linha de conta, pois como acontece na questão anterior, mesmo atribuindo uma menor importância ao conceito de território como recurso escasso (capítulo 8), a quase unanimidade<sup>132</sup> destes alunos considera fundamental que o ordenamento do território promova o desenvolvimento sustentável dos seus recursos, sendo mesmo um dos objetivos que atinge maior valor percentual de concordância (capítulo 9).

Tendo por base a conceção de território como fonte de recursos (ativos territoriais) materiais e imateriais, a posição assumida pelos respondentes é alicerçada na relevância atribuída à promoção da competitividade das regiões, quando se pensa na gestão do território, através da valorização das suas especificidades, dos recursos endógenos que garantem a sua diferenciação (capítulos 8 e 9).

A ideia de que os recursos endógenos poderão ser fatores diferenciadores na competitividade das regiões apresenta-se em linha com as perspetivas conceptuais de território mais escolhidas.

Assim, assiste-se ao reforço dos objetivos valorizados no capítulo anterior, concordando-se com o facto de que os responsáveis pelas políticas territoriais devem encarar o ordenamento do território como um fator de utilização racional do território,

<sup>132</sup> Procedimento já explicado anteriormente.

promovendo um desenvolvimento socioeconómico equilibrado, a diferentes velocidades, visando a competitividade do mesmo.

Ainda que a maioria dos estudos académicos resistam à inclusão da dimensão cultural nas políticas de gestão territorial (entendidas como diferentes valores, perceções, tradições, atitudes e hábitos que condicionam as práticas de gestão territorial), a figura 10.1. e o quadro 10.1. mostram de forma inequívoca que os grupos de Aveiro e de Viseu<sup>133</sup> (com padrões de aceitação relativa elevados, quase por unanimidade<sup>134</sup>) consideram que “as práticas de ordenamento prevalecentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (perceções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores)”. Há um reconhecimento quase unânime de que a “legitimação do ordenamento do território inclui a procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações”.

Estas tomadas de posição pressupõem uma conceção de território, valorizada pelos inquiridos, (secção 8.1., capítulo 8) como espaço influenciador e influenciado pela população que o ocupa, espelho das vivências do passado e do presente, espaço de referência na definição de estratégias de desenvolvimento futuro. Ou seja, na sua dimensão cultural, como espaço vivido e enquanto bem comum e recurso cada vez mais escasso, o território exige uma gestão ponderada e participada de todos os atores determinantes nas suas dinâmicas, tornando-se fundamental pensar que o ordenamento do território resulta de uma responsabilidade partilhada.

Neste sentido, perguntou-se aos alunos se consideravam essencial a integração de outros *stakeholders* (atores económicos e sociais, por exemplo), e da população em geral, no processo de planeamento, além dos atores tradicionalmente aceites – investigadores, técnicos e decisores políticos com intervenção direta no ordenamento do território.

---

<sup>133</sup> Relativamente aos alunos de Viseu, apesar da média ponderada de aceitação ser elevada (4,4) não surge na figura 10.2., pois o procedimento que se teve em conta é de um limiar mínimo igual a 4,5.

<sup>134</sup> Médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, e iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e percentagens superiores 80,0%.

Conclui-se que a quase totalidade<sup>135</sup> dos alunos de Aveiro e de Viseu, com padrões de aceitação relativa bastante elevados (quadro 10.1.) consideravam que “nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público” (no subgrupo da Escola secundária Emídio Navarro esta opção atinge os 100%), e que “os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes, sendo essencial a participação das populações e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais).

#### **10.1.2. Alunos sem frequência de Geografia A**

Face às mesmas perguntas, a generalidade dos inquiridos não matriculados na disciplina de Geografia A das escolas em análise, bem como os subgrupos de cada uma das quatro escolas, denotam opiniões semelhantes às dos colegas que frequentam a disciplina. Contudo, o grupo de Aveiro manifesta algumas fragilidades nas posições que assume, situando-se com frequência na fronteira entre o “discordo parcialmente” e o “concordo parcialmente” (figura 10.1.).

Ambos os grupos discordam da hegemonia do Estado em relação às políticas de gestão territorial, com o grupo de Viseu a ser mais categórico nesta recusa que o outro grupo.

Rejeitam que no ordenamento do território os interesses económicos devem ser favorecidos face a outros interesses. Em consonância com os resultados obtidos na secção 9.2.1., capítulo 9 (com intensidades de concordância significativamente inferiores aos alunos que frequentam a disciplina) consideram que o ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado numa articulação e coerência entre os diferentes níveis administrativos.

Com padrões de aceitação relativa significativos, mais de metade dos respondentes de Aveiro e de Viseu consideram essencial o conhecimento dos técnicos na produção e implantação das políticas de gestão territorial. No que diz respeito aos subgrupos de Viseu

---

<sup>135</sup> Procedimento já referido em outras notas de rodapé.

verifica-se uma distinção estatisticamente significativa. Quase por unanimidade<sup>136</sup> o subgrupo da Escola Secundária Emídio Navarro concorda com este facto, enquanto somente 43,8% dos alunos da Escola Secundária Viriato manifesta a mesma opinião.

Deste modo conclui-se que o paradigma pós-moderno também apresenta algum ascendente sobre estes alunos.

Conjuntamente com os alunos que frequentam a disciplina de Geografia A, os que a não frequentam valorizam o papel dos decisores políticos e dos técnicos na promoção da sustentabilidade desse território (figura 10.1.).

Esta questão já tinha gerado consenso entre os dois grupos de alunos a propósito do estudo do conceito e dos objetivos do ordenamento do território (subsecções 8.1.2. e 9.2.1.). Especialmente o grupo de Viseu, não matriculado na disciplina que valorizava o território encarado como um recurso escasso que deve ser preservado; que concordava, quase por unanimidade, com a ideia de que as políticas de âmbito territorial têm como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente.

Inversamente, demonstram alguma indecisão sobre o papel dos decisores políticos e dos técnicos na defesa do interesse público e no incentivo à competitividade das regiões, o que reflete o distanciamento observado aquando da análise dos objetivos do ordenamento do território.

Relativamente à primeira questão, esta reação vai ao encontro das observações feitas no capítulo anterior, pois perante este objetivo os alunos já manifestavam algumas dúvidas (especialmente o grupo de Viseu, cujo maior número de respondentes tende a discordar com a afirmação de que os técnicos se preocupam com a competitividade dos territórios).

Com exceção do propósito de defesa do interesse público, estes inquiridos têm igualmente propensão para admitir que os técnicos se empenham mais na consecução destes objetivos do que os decisores políticos (anexo 4.6.).

Também atribuem alguma importância à dimensão cultural nas questões do ordenamento do território (figura 10.1.). A valorização da integração da cultura no

---

<sup>136</sup> Médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, e iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e percentagens superiores 80,0%.

ordenamento do território permite concluir que os resultados obtidos na subsecção 8.1.2. (capítulo 8) são agora justificação para esta tomada de posição, pois a quase totalidade destes alunos concebem o território como espaço influenciador e influenciado por quem o ocupa.

Não obstante valorizarem o território como espaço vivido, o facto de atribuírem pouca relevância ao território como bem comum, pode ajudar na compreensão da pouca expressão que atribuem à “procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações”, com valores de concordância entre os 47,6%<sup>137</sup> e os 53,2% (Aveiro e Viseu, respetivamente).

Questionados sobre se o ordenamento do território deve assentar numa responsabilidade partilhada, com padrões de aceitação relativa elevados consideram a participação cívica como essencial na defesa do interesse público e, quase por unanimidade (quadro 10.1.), no caso dos respondentes de Viseu, reconhecem a importância do envolvimento nos processos de gestão territorial da população em geral e de outros *stakeholders*, para além dos tradicionalmente aceites. Não obstante os níveis de concordância pouco elevados (entre os 58,1% e os 63,4%, em Aveiro e Viseu, respetivamente), os inquiridos concordam que os técnicos devem promover o diálogo e mediar as negociações entre as partes envolvidas e os interesses presentes.

## **10.2. A disciplina de Geografia A como fator diferenciador**

---

Apesar da similitude de opiniões entre os inquiridos com e sem Geografia A, confirma-se a existência de diferenças relevantes no conhecimento que cada um dos grupos detêm face às práticas de ordenamento do território.

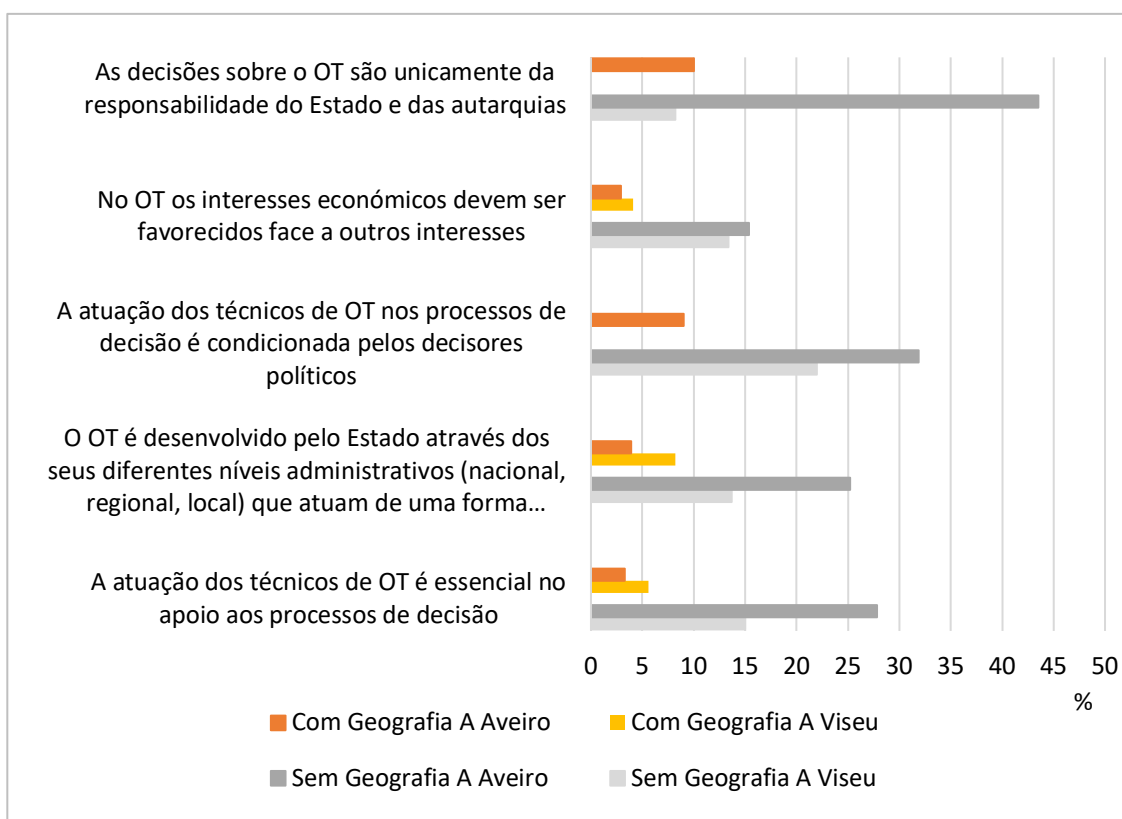
---

<sup>137</sup> A percentagem atingida pela opção “não sei” está próxima deste resultado (anexo 4.6.).

Como foi referido anteriormente, os valores da opção “não sei” são significativamente elevados nos alunos que não frequentam a disciplina (figura 10.2.).

Em Aveiro, em 15 das 16 perguntas do questionário, atingem-se valores superiores a 20% (mais de 40% dos alunos demonstram não ter opinião sobre se as políticas assentam numa legitimação que promove a procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações ou sobre questões relativas à hegemonia do Estado nas políticas de ordenamento territorial). Nesta última questão 43,5% assume não saber dar uma opinião sobre o assunto (o Agrupamento de Escolas José Estevão é o que mais contribui para esse valor, com 71,4%).

**Figura 10.2.** Cultura de ordenamento do território - atuação dos decisores políticos e técnicos, nas políticas de gestão territorial – média da opção “não sei”, dos alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A (%)



Fonte: anexos 4.5. e 4.6.

Este comportamento repete-se quando questionados sobre se “o poder político influencia as atuações dos técnicos de ordenamento do território” pois, não obstante tenderem a concordar com esta ideia, a percentagem dos que assumem não ter conhecimentos básicos que lhes permita pronunciarem-se sobre este assunto é elevada - 31,9% e 22% em Aveiro e Viseu, respetivamente. Os subgrupos que contribuem para estes valores são os representativos do Agrupamento de Escolas José Estevão e da Escola Secundária Viriato. Nesta última escola os restantes 75% dos respondentes distribuem-se *ex aequo* entre os que discordam e os que concordam (anexo 4.6.).

Apesar dos inquiridos considerarem categoricamente que o conhecimento dos técnicos é essencial na produção e implantação das políticas de gestão territorial, também aqui os valores percentuais da opção “não sei” são significativos (sendo novamente o subgrupo do Agrupamento de Escolas José Estevão, com 42,9%, o que mais contribui para este efeito).

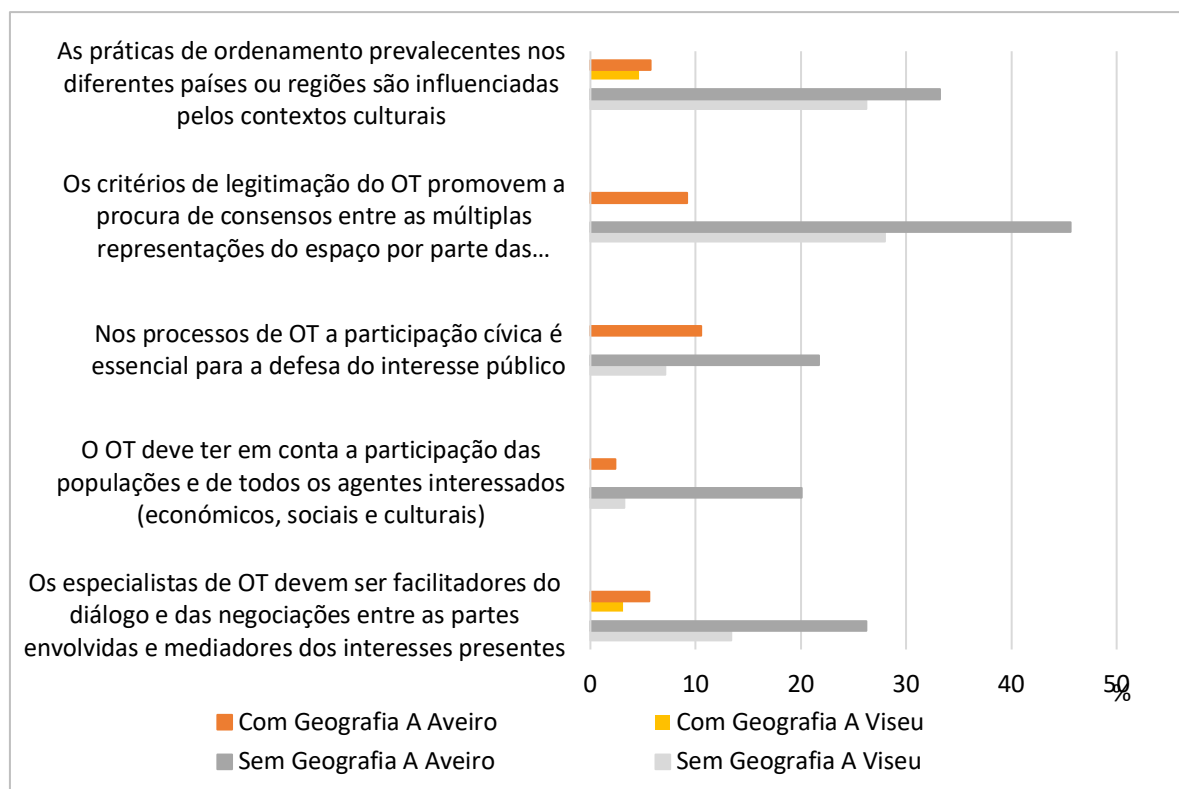
Em Viseu, a superioridade destes valores é menos significativa. E, quando questionados sobre a importância da participação cívica no ordenamento do território para a defesa do interesse público, estes valores são ainda menores (como se observou na subsecção 10.1.1. também os alunos matriculados em Geografia A).

Como foi sendo salientado, uma análise intragrupo mostra que em Aveiro o grupo de alunos que mais contribui para os elevados valores da opção “não sei” pertence ao Agrupamento de Escolas José Estevão, com percentagens dominantes na casa dos 40%. Ou seja, quase metade dos inquiridos não se sente suficientemente seguro para dar uma resposta. Em Viseu, o grupo que mais contribuiu neste sentido pertencia à Escola Secundária Viriato com 7 das 16 questões a atingirem valores acima dos 20%.

Nos respondentes matriculados na disciplina, as percentagens da opção “não sei” variam entre 0,0% e 10%, tanto em Aveiro como em Viseu. Nestes últimos, o valor de 0,0% é atingido em metade das questões que compõe este grupo temático (cultura de ordenamento do território): num subgrupo representativo da Escola Secundária Viriato é atingido em 12 das 16 questões colocadas.



**Figura 10.3.** Cultura de ordenamento do território – atuação do Estado nas políticas de gestão territorial – opção “não sei”, nos alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A



Fonte: anexos 4.5. e 4.6.

A aplicação do teste estatístico de *Mann-Witney* revela que tendo em consideração a opção “discordo” e “concordo”, em Aveiro, são 8 as afirmações em comprovam estatisticamente que a Geografia contribui para que os alunos possam tomar uma posição mais firme. Em Viseu são apenas 5 (anexo 4.8.).

Destacam-se as ideias de que “o ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada”, que “os critérios de legitimação do ordenamento do território promovem a procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações” e de que “no ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a competitividade dos territórios”, por serem aquelas que tanto em Aveiro como em Viseu

demonstram evidência estatística de que a frequência ou não da disciplina de Geografia A produz níveis de conhecimento significativamente diferentes entre as duas populações.

Quanto à opção “não sei”, com exceção da afirmação “nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público”, em todas as outras se verifica que a frequência da disciplina confere conhecimentos diferenciadores das respostas dadas (anexo 4.9.).

No caso dos alunos que não frequentam Geografia A, a análise destes dados permite concluir que o aumento da complexidade dos assuntos abordados é proporcionalmente direto ao aumento dos valores percentuais atingidos na opção “não sei” (figuras 10.2 e 10.3).

A observação do quadro 10.1. com as questões onde se obtiveram médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5 (no caso de concordância) ou iguais ou inferiores a 2,5 (no caso de discordância), e percentagens sempre superiores 80,0%, reforça estas conclusões, pois só numa das afirmações (nos grupo de alunos de Viseu não matriculados na disciplina) é que verificam estas condições, enquanto nos respondentes com Geografia A, de um total de 10 perguntas 9 e 7 (em Aveiro e em Viseu, respetivamente), encontram-se segundo este procedimento.

### **10.3. Leitura espaciais vigentes (contributo da Geografia A)**

---

A governança implica um “governo partilhado” que coordene e articule as várias áreas de ação pública e os diferentes níveis de governo e, não menos importante, que tenha em consideração a pluralidade de atores (setor público e privado, e sociedade civil) envolvidos nos processos de decisão.

Nesta secção pretende-se identificar as leituras espaciais subjacentes ao ordenamento do território vigentes na população escolar e saber se as diferenças detetadas estão

relacionadas com os conteúdos da disciplina de Geografia A lecionada nos 10.º e 11.º anos de escolaridade.

Numa primeira análise, conclui-se que a maior parte dos inquiridos tende a associar massivamente as práticas de ordenamento do território ao *spatial planning* (quadros 10.4. e 10.5.)

### **10.3.1. Objetivos do ordenamento do território**

Numa abordagem teórica aos seus objetivos, verifica-se que os alunos que frequentam a disciplina apresentam posições claramente mais próximas do *spatial planning* que os alunos que a não frequentam (quadro 10.4.), identificando-se apenas duas exceções.

A primeira tem a ver com a valorização por parte dos diversos grupos de inquiridos do carácter organizativo do ordenamento do território, da sua tradicional função de *regular o uso e ocupação do território* como espaço físico. O facto de o programa da disciplina e dos manuais escolares não apresentarem referências explícitas ao ordenamento do território como fator de *organização física do espaço*, não impede que os alunos que a frequentam atribuam importância à visão técnico-racional do território, assente no paradigma moderno.

A segunda exceção foi detetada no grupo dos alunos das duas escolas de Aveiro e de Viseu, sem frequência da disciplina que perante a ideia de que “o ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento” assumem uma posição associada ao *land use planning* (quadros 10.2. e 10.3.).

Em síntese, comparativamente com os inquiridos que não frequentam Geografia A, os que frequentam demonstram uma maior firmeza na aproximação a esta visão de ordenamento do território, pelo número de respostas que dão neste sentido (3 em 5, no caso dos primeiros, e 4 em 5, no caso dos segundos) e, pelos níveis superiores de recusa ou aceitação relativa que atingem.

Além deste facto, como é apresentado nas figuras 9.3 e 9.4., o elevado percentual atingido em relação à opção “não sei” pelos alunos que não estão matriculados na



disciplina sugere que o seu menor conhecimento sobre estes assuntos dita um maior distanciamento destes grupos face ao *spatial planning*.

**Quadro 10.2.** Objetivos do ordenamento do território (*land use planning* e *spatial planning*), alunos com e sem Geografia A

Afirmações	Com Geografia A		Sem Geografia A	
	Aveiro	Viseu	Aveiro	Viseu
O ordenamento do território visa, sobretudo, regular onde e o que se pode construir (exemplo: habitação, equipamentos, espaços verdes) tendo em conta o interesse público.	Land use planning	Land use planning	Land use planning	Land use planning
O ordenamento do território tem como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade.	Spatial planning	Spatial planning	Spatial planning	Spatial planning
O ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das várias políticas públicas com incidência num mesmo território.	Spatial planning	Spatial planning	Spatial planning	Spatial planning
O ordenamento do território tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado desse território e a melhoria da qualidade de vida da população que aí vive.	Spatial planning	Spatial planning	Spatial planning	Spatial planning
O ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento.	Spatial planning	Spatial planning	Land use planning	Land use planning

Fonte: anexos 4.3., 4.4. e 4.10.

Legenda:

Land use planning	
Spatial planning	

Na generalidade das respostas, pode-se dizer que os subgrupos representativos do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento e da Escola Secundária Emídio Navarro (matriculados na disciplina) são mais firmes nas tomadas de posição, considerando

necessário analisar os manuais escolares adotados nas respetivas escolas para verificar se os mesmos abordam estes temas com mais ênfase.

Assim, retomando a figura 7.7., confirma-se que o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013; 2014) adotado na Escola Secundária Emídio Navarro é o que apresenta um maior número de referências do ordenamento do território como organizador do espaço, o que pode explicar os valores supracitados. No *Descobrir Portugal* (2013; 2014) adotado no Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, as referências e exemplos apresentados não são em número suficiente para justificar que os valores atingidos sejam mais elevados. Por outro lado, as menores percentagens obtidas pelos dois restantes subgrupos justificam-se pelo facto de este objetivo do ordenamento do território não ser abordado no manual escolar adotado, o *R@io-X* (2013; 2014).

**Quadro 10.3.** Objetivos do ordenamento do território (total de afirmações associadas ao *land use planning* e *spatial planning*), alunos com e sem Geografia A

Perspetivas	Com Geografia A		Sem Geografia A	
	Aveiro	Viseu	Aveiro	Viseu
<i>Land use planning</i>	1	1	2	2
<i>Spatial planning</i>	4	4	3	3
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

Fonte: anexos 4.3. e 4.4.

Como fator de utilização racional do território, numa perspetiva de desenvolvimento socioeconómico equilibrado e sustentável desse território, garante da qualidade de vida da população, o manual *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013; 2014) é o que, na generalidade, apresenta um maior número de referências e exemplos (figura 7.9.).

Relativamente ao ordenamento do território como fator integrador e global e como promotor de um desenvolvimento equilibrado do território, o manual escolar *R@io-X* (2013; 2014) é o segundo em número de referências e exemplos, o que deveria proporcionar valores mais elevados nas respostas dos subgrupos de alunos pertencentes as escolas onde ele é adotado (Agrupamento de Escolas José Estevão e Escola Secundária Viriato), o que não se verificou.

### **10.3.2. Práticas que sustentam os processos de planeamento**

De forma similar, a maior parte dos inquiridos tende a associar as práticas relacionadas com o ordenamento do território ao *spatial planning*.

Porém, os alunos que não frequentam a disciplina reforçam a propensão (ainda que ténue) já demonstrada para se aproximarem mais de uma perspetiva de *land use planning* dos que os alunos com Geografia A (quadro 10.4.). Das respostas às 15 perguntas representativas das práticas que sustentam os processos de planeamento, são 4 e 5 (em Aveiro e Viseu, respetivamente) as que estão associadas a esta leitura (quadro 10.5.).

Consideram que no ordenamento do território os decisores políticos não têm em consideração a competitividade dos territórios e que os técnicos também atuam neste sentido (somente os alunos de Viseu); os decisores políticos e os técnicos não privilegiam o interesse público; a atuação dos técnicos é condicionada pelos decisores políticos.

Relativamente aos que frequentam a disciplina, o grupo representativo das duas escolas de Viseu concorda parcialmente com a hegemonia do Estado nos processos de planeamento, aproximando-se da tradicional visão de ordenamento do território (*land use planning*).

De que forma a disciplina de Geografia A justifica estes resultados?

Como foi referido, não estando explícita a ideia de hegemonia do Estado quando se pensa no ordenamento do território, o facto é que tanto o *Programa de Geografia A* (2001) como os manuais escolares adotados abordam as políticas de gestão territorial numa perspetiva *top-down*, atribuindo a sua conceção e responsabilidade ao Estado, nas suas diferentes escalas e setores.

**Quadro 10.4.** Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial (*land use planning* e *spatial planning*), alunos com e sem Geografia A

Afirmações	Com Geografia A		Sem Geografia A	
	Aveiro	Viseu	Aveiro	Viseu
<b>Estado e decisores políticos</b>				
No ordenamento do território, os decisores políticos privilegiam o interesse público.				
As decisões sobre o ordenamento do território são unicamente da responsabilidade do Estado e das autarquias.				
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território.				
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a competitividade dos territórios.				
O ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada.				
Os critérios de legitimação do ordenamento do território promovem a procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte das populações.				
<b>Técnicos</b>				
No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a competitividade dos territórios.				
As práticas de ordenamento prevalentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (perceções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores).				
No ordenamento do território, os técnicos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território.				
No ordenamento do território, os técnicos privilegiam o interesse público.				
A atuação dos técnicos de ordenamento do território nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos.				
Os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes.				

<i>Stakeholders/ população</i>				
Nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público.				
O ordenamento do território deve ter em conta a participação das populações e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais).				
No ordenamento do território os interesses económicos devem ser favorecidos face a outros interesses.				

Fonte: anexos 4.5., 4.6. e 4.11.

Legenda:

	<i>Land use planning</i>
	<i>Spatial planning</i>

Assim se compreende a aproximação ao *land use planning* quando é valorizada pelos inquiridos de Aveiro e de Viseu (com frequência de Geografia A) a ideia de que a atuação dos técnicos é condicionada pelos decisores políticos.

Os diferentes grupos consideram importante que se tenha em conta os contextos culturais nas políticas de gestão territorial, sendo o subgrupo do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento o que apresenta o padrão de aceitação relativa mais elevado.

Neste sentido, verifica-se que o manual *Descobrir Portugal* (2013; 2014) adotado neste agrupamento pode ter contribuído para a coesão de respostas dos alunos.

Não obstante o programa da disciplina propor como competências a adquirir a valorização das diferenças entre indivíduos e culturas e o desenvolvimento da perceção espacial no sentido de uma progressiva apropriação criativa dos espaços de vida (2001: 10-11), os manuais escolares concedem pouca ou nenhuma importância a esta intenção. Assim, na generalidade dos documentos analisados verifica-se que são pouco frequentes as referências e exemplos à “cultura” quando se pensa no ordenamento do território.

Para o maior nível de aceitação relativa atingido pelos inquiridos pertencentes ao Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, não se encontram argumentos ao nível do manual escolar adotado, como referido no capítulo 7.



Apesar de as referências à necessidade de participação de outros *stakeholders* serem em número insignificante, o facto é que estas ideias vão aflorando ao longo do programa da disciplina e dos manuais escolares, familiarizando os alunos com um ordenamento do território alicerçado numa descentralização do poder político, na criação de estruturas regionais e locais e numa responsabilidade partilhada.

O *Programa de Geografia A* (2001: 7) propõe um incentivo da “participação nas discussões relativas à organização do espaço, ponderando os riscos ambientais e para a saúde, envolvidos nas tomadas de decisão”. Mas esta mudança de paradigma vai pouco além desta intenção, pois são poucas as referências ou exemplos que abordam este objetivo do ordenamento do território.

**Quadro 10.5.** Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - total de afirmações associadas ao *land use planning* e *spatial planning*, alunos com e sem Geografia A

Perspetivas	Com frequência de Geografia A		Sem frequência de Geografia A	
	Aveiro	Viseu	Aveiro	Viseu
Estado e decisores políticos				
<i>Land use planning</i>	0	1	2	2
<i>Spatial planning</i>	6	5	4	4
Técnicos				
<i>Land use planning</i>	1	1	2	3
<i>Spatial planning</i>	5	5	4	2
Stakeholders/ população				
<i>Land use planning</i>	0	0	0	0
<i>Spatial planning</i>	3	3	3	3
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

Fonte: anexos 4.5. e 4.6.

Na generalidade dos documentos analisados, no módulo inicial e nos temas 1 e 4, não há referência a esta questão. O mesmo acontece no Programa da disciplina e no manual escolar *R@io-X* (2013; 2014), nos dois temas que se seguem (2 e 3).

Nos restantes manuais observam-se algumas referências. Destaca-se o manual *Descobrir Portugal* (2014), no segundo subtema do tema 4, por apresentar um conteúdo intitulado “Responsabilidade, participação cívica e educação ambiental”, no qual se evidencia a importância da participação individual e coletiva e da responsabilização de todos os atores envolvidos nos processos de decisão nas questões ambientais (escolas, poder local, ONG e outras entidades de âmbito local e regional).

Contudo, esta especificidade não é suficientemente reveladora de um maior conhecimento por parte dos alunos cujas escolas adotaram este manual (Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento), pois os valores de concordância ou de discordância face às questões associadas a esta temática são similares quando comparados com o subgrupo de alunos pertencente ao Agrupamento de Escolas José Estevão (Aveiro) e com os pertencentes a Viseu.

Ou seja, persiste a influência do paradigma moderno que, embora não seja exclusiva, sobrevive até ao presente. Contudo, ao nível das políticas de ordenamento do território, a integração do *spatial planning* tem sido lenta, tanto além-fronteiras como em Portugal, coexistindo, atualmente, as duas perspetivas territoriais.

Perante o *Programa de Geografia A* (2001), tornou-se evidente que os conceitos sistematizados na parte I desta dissertação eram redutores face à perspetiva de leitura espacial com a qual os alunos se identificam mais.

Porquê? Como salientado na subsecção 7.1.1., do capítulo 7, perante os objetivos/competências propostas no programa da disciplina, pretendeu-se compreender se a formação geográfica escolar fomenta a curiosidade/conhecimento geográfico e fomenta uma cultura de ordenamento do território, pois o sistema de ensino vigente em Portugal promove, sempre que possível, uma ligação escola-meio envolvente.

Neste sentido, e pela essência da disciplina, solicita-se com frequência que a abordagem dos conteúdos inerentes ao programa extravase a sala de aula, fomente um olhar crítico e analítico sobre o espaço envolvente (à escala local de proximidade à escola

ou à residência de cada um dos alunos). O *Programa de Geografia A* menciona, pormenorizadamente, o estudo de caso “de um assunto relacionado com qualquer dos temas do programa, com importância na região onde o aluno vive ou consistir na aplicação dos conhecimentos adquiridos e das competências desenvolvidas ao longo dos dois anos de aprendizagem deste programa”, como algo a promover como forma de desenvolver nos alunos, entre outras, as seguintes competências: “interpretar, analisar e problematizar casos concretos que evidenciem as inter-relações entre fenómenos naturais e humanos; Analisar casos concretos de gestão do território que mostrem a importância da preservação e conservação do património natural e cultural; Analisar criticamente problemas que afetam a região onde vive, refletindo sobre soluções possíveis para os problemas detetados” (2001: 57).

Assim, o tema 1 destaca-se pelo elevado número de propostas de atividades apresentadas nos manuais escolares que levam os alunos a refletirem sobre os efeitos da desigual distribuição populacional e consequentes assimetrias regionais, associando explicitamente este exercício aos instrumentos de gestão territorial e ao ordenamento do território como forma de atenuar estes desequilíbrios. O manual *R@io-X* (2013) é o que integra mais atividades neste âmbito, sugerindo que o aluno assuma, numa equipa multidisciplinar, o papel de um geógrafo que está a elaborar a revisão do PDM de um município que recompensa cada nascimento (Vila Cova).

No segundo e terceiro temas, o programa da disciplina propõe a realização de diversas atividades, tanto na rubrica nível de abordagem como nos objetivos específicos propostos.

Não obstante os manuais escolares seguirem estas orientações, o *Descobrir Portugal* (2013; 2014) sobressai dos restantes, ao propor um número significativo de atividades relacionadas com o estudo da gestão dos recursos hídricos e dos recursos marítimos (tema 2) e fomentando exercícios de reflexão sobre a modernização e competitividade do setor agrícola ou sobre a resolução dos problemas urbanos (tema 3).

O facto de este manual se destacar dos restantes não parece ter influenciado um maior conhecimento por parte dos alunos do Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento, como se depreende pela análise dos resultados do inquérito.

De acordo com as sugestões metodológicas do *Programa de Geografia A* (2001), a formação geográfica escolar deve, sempre que possível, assentar num processo de ensino-aprendizagem contextualizado no espaço em que a escola está inserida.

Destaca-se o tema 1, que propõe como objetivo específico que se reflita sobre medidas concretas de intervenção do PDM do concelho onde a escola se insere, sendo esta intenção reforçada na rubrica nível de abordagem.

Além desta contextualização, há também uma vincada preocupação que este exercício de análise tenha em consideração os instrumentos de gestão territorial. Esta orientação é respeitada pelos manuais escolares, nomeadamente no *Portugal: Unidade e Diversidade* (2013; 2014), onde num elevado número de atividades expostas há a preocupação de integrar esses instrumentos na conexão escola - meio envolvente, ou de que os alunos reflitam sobre medidas concretas de intervenção nos instrumentos de gestão no concelho onde se situa a escola.

Neste sentido era de esperar um elevado número de atividades que ligassem os conteúdos programáticos da disciplina de Geografia A com o meio envolvente, o que não se verifica.

De facto, como se concluiu na secção supracitada, as atividades sugeridas nos documentos em estudo ou estão ausentes, ou são em número pouco significativo - o manual escolar *R@io-X* (2013; 2014) regista, na generalidade, o menor número de ocorrências.

#### **10.4. Síntese**

---

A hegemonia do Estado mantém alguma prevalência quando se pensa no ordenamento do território. No entanto, para os inquiridos (independentemente de terem ou não frequência da disciplina de Geografia A), o ordenamento do território não é um exclusivo da Administração Central, demonstrando-se recetivos a um ordenamento territorial estratégico, integrado e com visão de futuro, como se comprova quando consideram que os critérios legitimadores das políticas de ordenamento territorial têm em

consideração a “procura de consensos entre as múltiplas representações do espaço por parte da população”. Ou seja, é reconhecida ao Estado a legitimação da sua autoridade, a qual deve ser usada como referência, cabendo-lhe facilitar novas formas colaborativas de ordenamento do território, cada vez mais participado por outros agentes fora da sua jurisdição.

Uma elevada percentagem de alunos com frequência da disciplina de Geografia A das escolas em análise considerou que o conhecimento técnico é fundamental nos processos de decisão, tendência já observada na secção anterior e que reafirma a natureza de política pública do ordenamento do território (figura 9.1.).

Assumidamente, a diversidade cultural extravasa o campo das ciências sociais para se afirmar como elemento essencial nas políticas territoriais. Assim, as práticas de gestão territorial são encaradas numa perspetiva interdisciplinar e integrada, refletindo os contextos culturais.

Conclui-se que nos grupos de alunos sem frequência da disciplina, a associação do ordenamento do território à leitura espacial *spatial planning* esbarra na escassez de conhecimento sobre os temas em estudo.

Se a frequência da disciplina é um argumento importante para justificar os diferentes níveis de conhecimento revelados pelos dois grupos de alunos (especialmente pelas elevadas percentagens obtidas na opção “não sei”), a variável geográfica e a adoção de manuais escolares distintos com diferentes formas de abordar os conteúdos não revelaram influência suficientemente diferenciadora nas respostas dadas.

Perante estas conclusões, considera-se que outros fatores poderão contribuir para as diferenças verificadas, como a forma de abordar os conteúdos por parte do docente da disciplina. Assim, foi elaborado um guião de entrevista (anexo 6.1.) para ser aplicado aos docentes que lecionaram a disciplina nas turmas onde foi aplicado o questionário. Contudo, esta intenção esbarrou em alguns imprevistos: a ausência dos docentes em causa por questões de saúde ou pela realização de um concurso de docentes em 2017; a falta de disponibilidade para responder à entrevista; e por último, as duas entrevistas realizadas de uma forma não presencial (via correio eletrónico) revelaram-se pouco elucidativas quanto às práticas pedagógicas adotadas.

**Culturas territoriais em adultos****11.1. Perspetivas conceptuais de território**

---

Mais de metade dos encarregados de educação (a partir de agora referidos como ‘adultos’) inquiridos identifica-se com as cinco perspetivas conceptuais de território anteriormente referidas.

Na figura 11.1. são apresentadas as médias ponderadas<sup>138</sup> das opções escolhidas pelos membros deste grupo, por nível de escolaridade completo.

Apesar de os inquiridos manifestarem tendências similares, verificou-se que o nível de escolaridade constitui um fator de diferenciação nas respostas dadas, e que os níveis de aceitação relativa são mais elevados entre aqueles que completaram o ensino superior. O subgrupo de Aveiro com o ensino básico é o que apresenta, em algumas perguntas, os valores mais baixos.

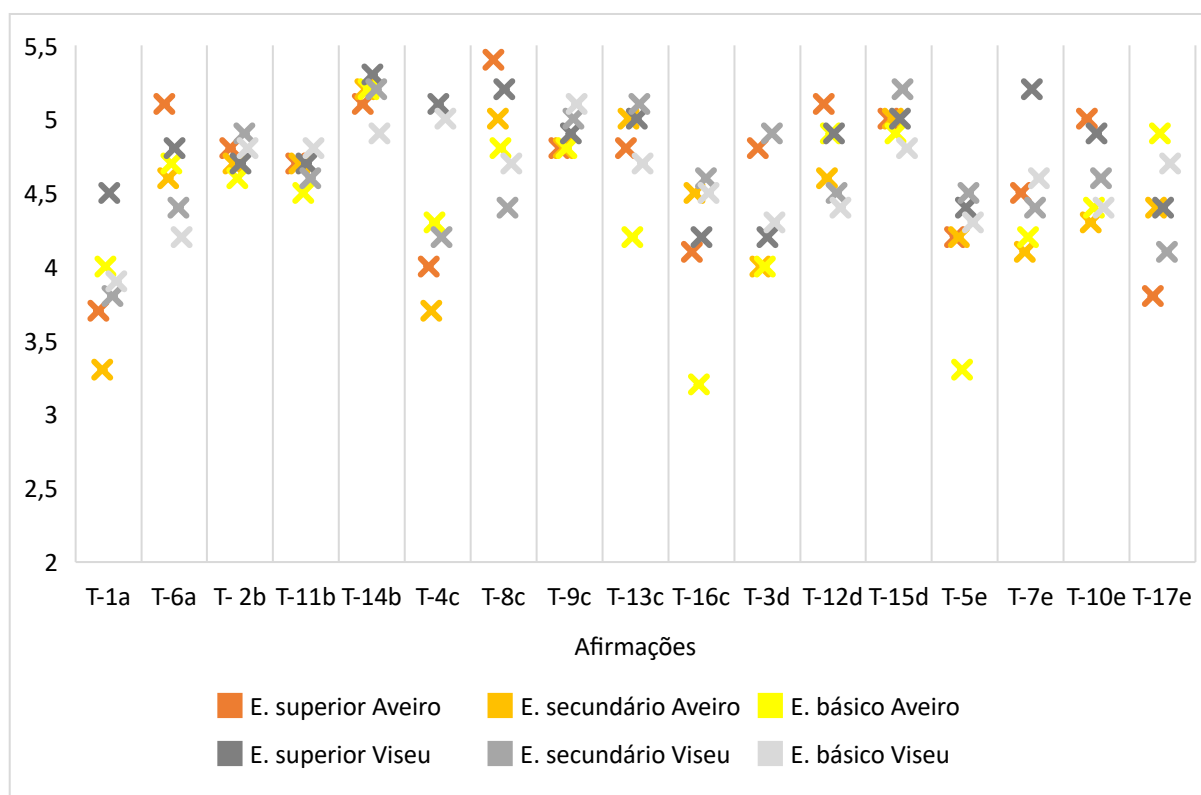
De acordo com os dados sintetizados no quadro 11.1.<sup>139</sup>, a totalidade ou a maior parte dos subgrupos de ambos os municípios, independentemente do nível de escolaridade, encaram o território como um espaço delimitado política e administrativamente, protegido pelo Estado do ponto de vista da sua soberania e do interesse dos cidadãos que nele habitam; fonte de recursos materiais e imateriais e espaço de referência essencial para a definição de estratégias para o futuro.

---

<sup>138</sup> Média ponderada calculada de acordo com a seguinte pontuação: “discordo totalmente” (1), “discordo” (2), “discordo parcialmente” (3), “concordo parcialmente” (4), “concordo” (5) e “concordo totalmente” (6).

<sup>139</sup> Médias ponderadas iguais ou superiores a 4,5, no caso de concordarem, ou iguais ou inferiores a 2,5, no caso de discordarem, e percentagens sempre superiores a 80,0%.

**Figura 11.1.** Análise comparada da média das respostas às perspetivas conceptuais de território dos adultos, por nível de ensino<sup>140</sup>



Fonte: anexo 5.1.

<sup>140</sup> T-1a O território é o espaço onde ocorrem os processos naturais; T-6a O território é o espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas. T-2b O território é um espaço político-administrativo (ex: país, concelho, freguesia); T-11b O território é um espaço delimitado para efeitos de planeamento e de ordenamento do território (exemplo: áreas naturais protegidas; perímetros urbanos); T-14b O território é o espaço que o Estado tem o dever legal e moral de defender em nome da soberania do país e do interesse dos cidadãos. T-4c O território é um recurso escasso/ finito que deve ser preservado; T-8c O território é um bem-comum que deve estar acima de interesses particulares; T-9c O território é, ao mesmo tempo, um património material (a terra, a floresta, etc.) e um património imaterial (a língua, a cultura, etc.); T-13c O território é um recurso fundamental para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade que aí vive; T-16c O território corresponde ao conjunto de recursos existentes numa determinada área e que lhe conferem competitividade em relação a outras áreas. T-3d O território é um espaço definido pela sua história e por uma cultura própria; T-12d O território influencia e é influenciado pelos comportamentos e pelas atitudes de quem aí vive e trabalha (pessoas, grupos sociais e instituições); T-15d O território é um espaço de referência fundamental para se definirem estratégias de desenvolvimento futuro. T-5e O território é o conjunto de relações que se estabelecem entre as atividades, pessoas, lugares e fluxos, em que a mudança num deles afeta todos os outros; T-7e território é um sistema que evolui sobretudo por influência de fatores externos - físicos, económicos, políticos, etc.; T-10e O território é um sistema que evolui, sobretudo, de acordo com suas características internas (ex. recursos naturais, humanos, etc.); T-17e O território tem "fronteiras" cada vez menos definidas, porque a evolução tecnológica (aviões, telemóveis, Internet, etc.) e a crescente mobilidade das pessoas esbatem esses limites.

**Quadro 11.1.** Perspetivas conceptuais de território - elevada frequência da opção “discordo”/ “concordo” e da percentagem de concordância/discordância nos adultos, por nível de ensino

Afirmações	Aveiro			Viseu		
	E. Básico	E. Secundário	E. Superior	E. Básico	E. Secundário	E. Superior
<b>Território como suporte físico</b>						
O território é o espaço onde ocorrem os processos naturais.						X
O território é o espaço físico onde se desenvolvem as atividades humanas. <sup>6a</sup>		X	X			X
<b>Espaço político-administrativo</b>						
O território é um espaço político-administrativo (ex: país, concelho, freguesia).	X	X	X	X	X	X
O território é um espaço delimitado para efeitos de planeamento e de ordenamento do território (exemplo: áreas naturais protegidas; perímetros urbanos).	X	X	X		X	X
O território é o espaço que o Estado tem o dever legal e moral de defender em nome da soberania do país e do interesse dos cidadãos.	X	X	X	X	X	X
<b>Território como fonte de recursos (ativos territoriais ou recurso escasso e bem comum)</b>						
O território é um recurso escasso/ finito que deve ser preservado.				X		X
O território é um bem-comum que deve estar acima de interesses particulares.		X	X	X		X
O território é, ao mesmo tempo, um património material (a terra, a floresta, etc.) e um património imaterial (a língua, a cultura, etc.).	X	X	X	X	X	X
O território é um recurso fundamental para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade que aí vive.		X	X	X	X	X
<b>Espaço vivido</b>						
O território é um espaço definido pela sua história e por uma cultura própria.			X		X	
O território influencia e é influenciado pelos comportamentos e pelas atitudes de quem aí vive e trabalha (pessoas, grupos sociais e instituições).	X	X	X		X	X
O território é um espaço de referência fundamental para se definirem estratégias de desenvolvimento futuro.	X	X	X	X	X	X
<b>Território como sistema</b>						
O território é o conjunto de relações que se estabelecem entre as atividades, pessoas, lugares e fluxos, em que a mudança num deles afeta todos os outros.					X	
O território é um sistema que evolui por influência de fatores externos - físicos, económicos, políticos, etc.			X	X		X
O território é um sistema que evolui sobretudo em função das suas características internas (ex. recursos naturais, humanos, etc.).			X		X	X

Fonte: anexo 5.1.



Estes inquiridos, com exceção do subgrupo de Viseu com o ensino básico, demonstraram valorizar o território como espaço delimitado para efeitos de planeamento e de ordenamento (exemplo: áreas naturais protegidas; perímetros urbanos), espaço esse que influencia e é influenciado pelos comportamentos e atitudes de quem nele vive e trabalha; como fonte de recursos fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico da comunidade que o habita (com exceção do subgrupo de Aveiro, com o ensino básico); como bem comum que deve estar acima dos interesses particulares; como suporte físico e recursos escasso (segundo os inquiridos de Viseu).

Importa referir que os subgrupos com formação superior se destacam, pois são os que atingem os níveis de aceitação relativa e as percentagens de concordância mais elevados, e aqueles que menos vezes respondem “não sei” (quadro 11.1.).

Nos conjuntos de perguntas associados a cada uma das perspetivas conceituais não se perceberam comportamentos isolados. Ou seja, não se verificou, em nenhum dos diferentes subgrupos de inquiridos, que perante uma determinada conceção de território tivessem uma atitude diferenciada dos restantes. Assim, as respostas que saem do padrão observado nos subgrupos são na sua generalidade aleatórias.

Observa-se que, no seu conjunto, as opções dos adultos são similares às dos grupos de alunos com e sem Geografia A. Contudo, aproximam-se mais dos primeiros tanto no que toca às perspetivas conceptuais valorizadas, como pela baixa frequência com que optam pela resposta “não sei” (especialmente nos subgrupos com formação superior).

Verifica-se também que as divergências entre os subgrupos de Aveiro e de Viseu são irrelevantes, pelo que a variável geográfica não influencia as respetivas respostas.

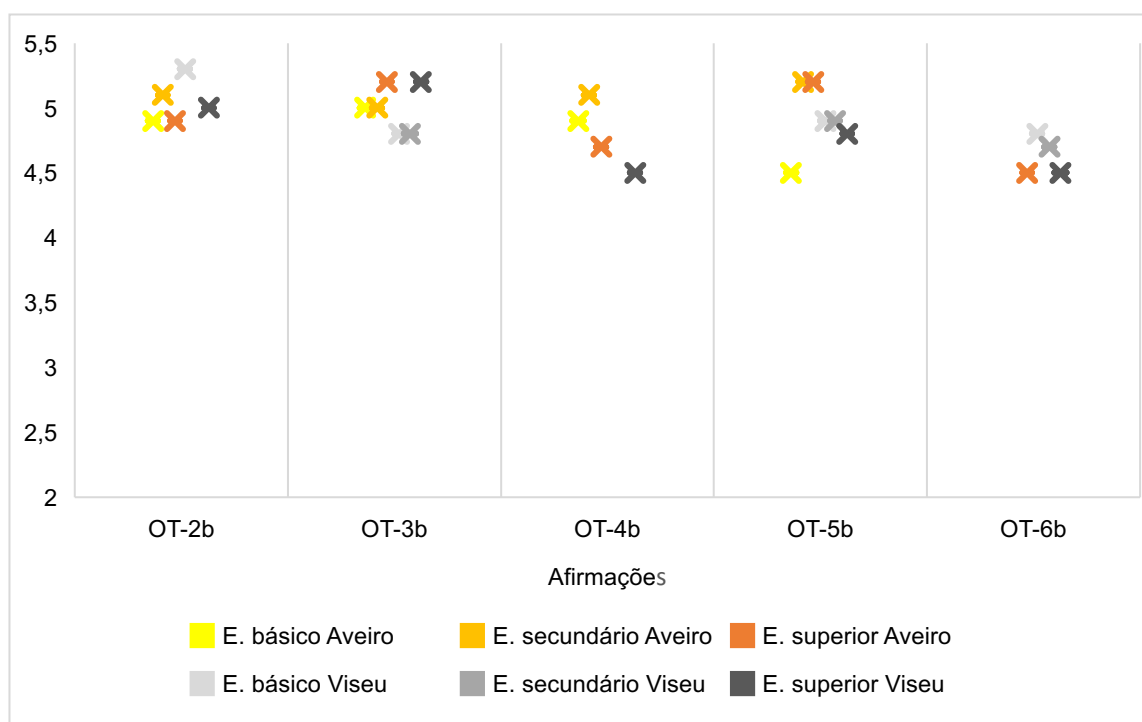
## **11.2. Ordenamento do território e seus objetivos**

---

O ordenamento do território é concebido como política pública por todos os subgrupos em estudo. No entanto, à medida que a formação escolar dos inquiridos é mais elevada, os

níveis de aceitação relativa e os valores percentuais de concordância aumentam significativamente (reunindo a quase maioria dos inquiridos com o ensino secundário, de Aveiro, e com o ensino superior de Aveiro e de Viseu).

**Figura 11.2.** Objetivos do ordenamento do território - análise comparada da média ponderada das respostas nos adultos, por nível de ensino<sup>141</sup>



Fonte: anexo 5.2.

<sup>141</sup> OT-2b O ordenamento do território visa, sobretudo, regular onde e o que se pode construir (exemplo: habitação, equipamentos, espaços verdes) tendo em conta o interesse público; OT-3b O ordenamento do território tem como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade; OT-4b O ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das várias políticas públicas com incidência num mesmo território; OT-5b O ordenamento do território tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado desse território e a melhoria da qualidade de vida da população que aí vive; OT-6b O ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento.

Saliente-se ainda o facto de que nos dois subgrupos com o ensino básico as percentagens dos adultos que assumem não ter conhecimento suficiente para tomar uma posição é bastante expressiva - 27,3 %, nos respondentes de Aveiro, e entre 11,8% e 17,6%, no caso de Viseu (anexo 5.2.)

**Quadro 11.2.** Objetivos do ordenamento do território - afirmações com frequências elevadas da opção “discordo”/“concordo” e da percentagem de discordância/concordância nos adultos, por nível de ensino

Afirmações	Aveiro			Viseu		
	E. Básico	E. Secundário	E. Superior	E. Básico	E. Secundário	E. Superior
O ordenamento do território visa, sobretudo, regular onde e o que se pode construir (exemplo: habitação, equipamentos, espaços verdes) tendo em conta o interesse público.	X	X	X	X		X
O ordenamento do território tem como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade.	X	X	X	X	X	X
O ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das várias políticas públicas com incidência num mesmo território.	X	X	X		X	X
O ordenamento do território tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado desse território e a melhoria da qualidade de vida da população que aí vive.	X	X	X	X	X	X
O ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento.			X	X	X	X

Fonte: anexo 5.2.

A quase unanimidade dos inquiridos vê o ordenamento do território como integrador e global (quadro 11.2.), na medida em que este visa a regulação do uso e ocupação do solo, assentando numa coordenação e coerência das políticas públicas com incidência num

mesmo território (os inquiridos dos subgrupos de Viseu com o ensino básico e ensino secundário completo aproximam-se dos valores de concordância acima dos 80% e têm níveis de aceitação iguais a 4,6).

Ou seja, a ideia tecno-racional quando se pensa em ordenamento do território está fortemente presente nos representantes da sociedade civil, independentemente da formação escolar obtida, com valores de concordância sempre superiores a 87% e padrões de aceitação relativa muito elevados.

Salvo algumas exceções, a quase unanimidade dos inquiridos considera o ordenamento do território como fator de utilização racional do território que visa a promoção de um desenvolvimento sustentável, a gestão dos recursos naturais, a proteção do ambiente e a promoção do desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões e a melhoria da qualidade de vida das populações

Os inquiridos de Aveiro, com formação escolar do ensino básico e secundário revelam resistência em considerar que o ordenamento do território visa a promoção da competitividade desse território. Da mesma forma, já tinha sido constatada alguma resistência por parte do primeiro subgrupo em considerar o território como fonte de recursos fundamentais para o desenvolvimento socioeconómico desse mesmo território (secção 11.1.), aproximando-o do grupo de alunos que não frequentam a disciplina de Geografia A. Ou seja, está ainda pouco consciencializada a ideia de associarem os recursos endógenos e os ativos territoriais ao desenvolvimento do território.

### **11.3. Culturas de ordenamento do território**

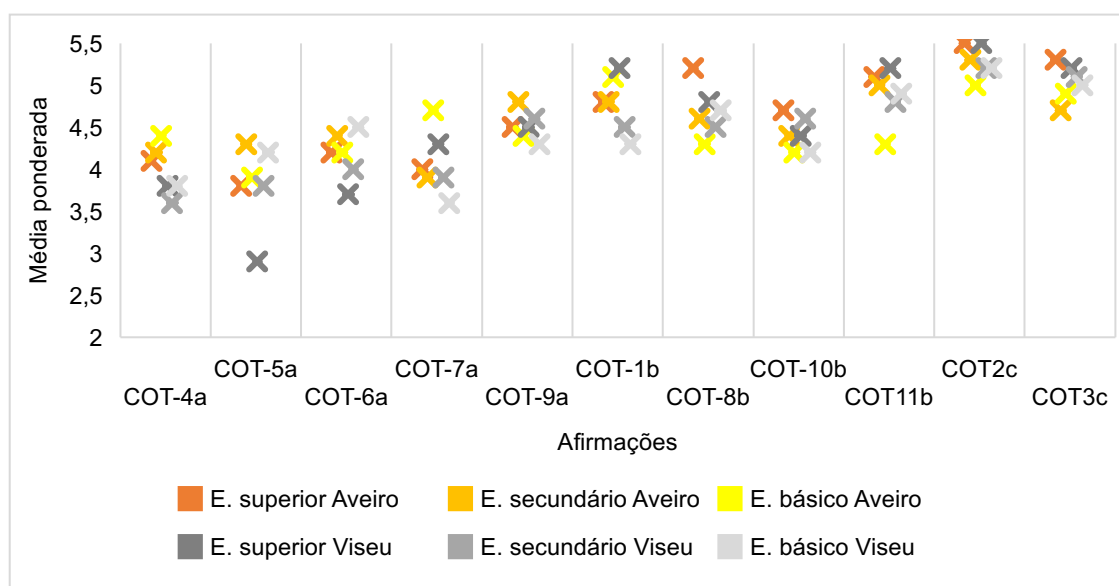
---

#### **11.3.1. Resultados**

A figura 11.3. ilustra os padrões de concordância ou de discordância relativa face às questões associadas às culturas territoriais e permite-nos identificar uma ligeira diferença de posições perante a ideia de que no ordenamento do território o Estado privilegia o interesse público (com os subgrupos de Viseu a aproximarem-se do “discordo

parcialmente”), bem como uma tendência para os diversos subgrupos se situarem entre o “discordo parcialmente” e o “concordo parcialmente”. O subgrupo de Viseu, com formação escolar superior, constitui uma exceção, pois recusa veementemente a ideia da hegemonia do Estado na tomada de decisões ao nível da gestão do território, mas ao mesmo tempo mostra ter algumas dúvidas em considerar que os decisores políticos, quando pensam no território, se preocupam em garantir a sua sustentabilidade.

**Figura 11.3.** Cultura de ordenamento do território - análise comparada da média ponderada das respostas dos adultos, por nível de ensino<sup>142</sup>



Fonte: anexo 5.3.

<sup>142</sup> COT-4a No ordenamento do território, os decisores políticos privilegiam o interesse público; COT-5a As decisões sobre o ordenamento do território são unicamente da responsabilidade do Estado e das autarquias; COT-6a No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território; COT-7a No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a competitividade dos territórios; COT-9a O ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada. COT-1b As práticas de ordenamento prevaletentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (perceções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores); COT-8b A atuação dos técnicos de ordenamento do território é essencial no apoio aos processos de decisão; COT-10b A atuação dos técnicos de ordenamento do território nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos; COT-11b Os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes. COT-2c Nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público; COT-3c O ordenamento do território deve ter em conta a participação das populações e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais).

**Quadro 11.3.** Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - afirmações com frequências elevadas da opção “discordo”/“concordo” e da percentagem de discordância/concordância, dos adultos, por nível de escolaridade completo

Afirmações	Aveiro			Viseu		
	E. Básico	E. Secundário	E. Superior	E. Básico	E. Secundário	E. Superior
<b>Decisores políticos</b>						
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a competitividade dos territórios.	X					
O ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada.		X	X			X
<b>Técnicos</b>						
As práticas de ordenamento prevaletentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (perceções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores).	X	X	X		X	X
A atuação dos técnicos de ordenamento do território é essencial no apoio aos processos de decisão.		X	X	X	X	X
A atuação dos técnicos de ordenamento do território nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos.			X			
Os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes.		X	X	X	X	X
<b>Stakeholders/ população</b>						
Nos processos de ordenamento do território a participação cívica é essencial para a defesa do interesse público.	X	X	X	X	X	X
O ordenamento do território deve ter em conta a participação das populações e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais).	X	X	X	X	X	X

Fonte: anexo 5.3.

Verifica-se também a existência de um entendimento de que as políticas de gestão do território assentam na articulação e interligação dos diferentes níveis de decisão (nacional,

regional e local) e a generalidade dos subgrupos demonstra ainda alguma indecisão em considerar que os decisores políticos têm em consideração a competitividade do território.

Os inquiridos salientam de forma inequívoca a importância dos aspetos culturais quando se formulam e implementam políticas de gestão territorial (com valores percentuais acima dos 85,0%, à exceção do subgrupo de Aveiro com o ensino básico completo que atinge 70,4%) e reconhecem o papel determinante dos técnicos de ordenamento nos processos de decisão, mas de uma forma menos determinada, consideram que estes são condicionados pela vontade política (quadro 11.3.).

Os resultados obtidos na última pergunta sobre a atuação dos técnicos de planeamento como facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes, mostram uma clara aceitação da participação da sociedade civil e de todos os agentes interessados (económicos, sociais e culturais) nos processos de ordenamento do território e como garante da defesa do interesse público.

Relativamente a estes temas, na opção “não sei” são atingidos valores mais elevados, mas que continuam a ter pouco significado. Destaca-se o subgrupo de Viseu (valores acima dos 20%), com o Ensino Básico completo, quando questionados sobre se o ordenamento do território visa a promoção da competitividade dos territórios, e se os técnicos de planeamento são condicionados pelos decisores políticos.

### **11.3.2. Leituras espaciais vigentes**































Pelos resultados obtidos no grupo de questões associadas aos objetivos do ordenamento do território (secção 11.2.), os adultos encaram o ordenamento do território segundo a leitura espacial - *spatial planning*.

O quadro 11.4. demonstra a proximidade de opinião entre os adultos e os alunos com e sem frequência da disciplina de Geografia A, pois como estes dois grupos de alunos, quando questionados sobre as políticas de gestão territorial, apesar de atribuírem importância ao carácter organizativo do uso do solo (associado à perspetiva do *land use planning*) valorizam os objetivos associados à perspetiva do *spatial planning*, atribuindo

importância ao desenvolvimento sustentável, equilibrado e competitivo do território, e à melhoria da qualidade de vida da população (quadro 11.5).

O quadro 11.6. revela que, quanto às práticas em que assentam as políticas de gestão territorial, a maioria dos inquiridos demonstra preferência pelo *spatial planning*.

**Quadro 11.4.** Objetivos do ordenamento do território - afirmações associadas à leitura espacial (*land use planning* e *spatial planning*), adulto, por nível de ensino<sup>143</sup>

Afirmações	Aveiro			Viseu		
	E.b.	E.s.	E. sup.	E.b.	E.s.	E. sup.
O ordenamento do território visa, sobretudo, regular onde e o que se pode construir (exemplo: habitação, equipamentos, espaços verdes) tendo em conta o interesse público.						
O ordenamento do território tem como objetivo promover a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente, numa perspetiva de sustentabilidade.						
O ordenamento do território visa garantir a coordenação e coerência das várias políticas públicas com incidência num mesmo território.						
O ordenamento do território tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconómico equilibrado desse território e a melhoria da qualidade de vida da população que aí vive.						
O ordenamento do território visa a competitividade do território através da criação de riqueza, criação de emprego e atração de investimento.						

Fonte: anexo 5.2.

Legenda:

 *Land use planning*       *Spatial planning*

<sup>143</sup> E.b. – Ensino básico, E.s. – Ensino secundário e E.sup. – Ensino superior.



**Quadro 11.5.** Objetivos do ordenamento do território - afirmações associadas à leitura espacial - *land use planning* e *spatial planning*, adultos por nível de ensino

Perspetivas	Aveiro			Viseu		
	E.b.	E.s.	E.sup.	E.b.	E.s.	E.sup.
<i>Land use planning</i>	1	1	1	1	1	1
<i>Spatial planning</i>	4	4	4	4	4	4
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>

Fonte: anexo 5.2.

O nível de formação escolar superior leva a uma maior aproximação a esta leitura espacial. Contudo o diferencial relativamente aos restantes subgrupos (com níveis de ensino inferiores) é muito reduzido.

Salienta-se a opinião generalizada por todos os subgrupos de que a atuação dos técnicos nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos, ideia esta associada ao paradigma moderno e a uma visão assente no *land use planning*, tendência semelhante à observada nos grupos de alunos de Aveiro e de Viseu, com e sem Geografia A.

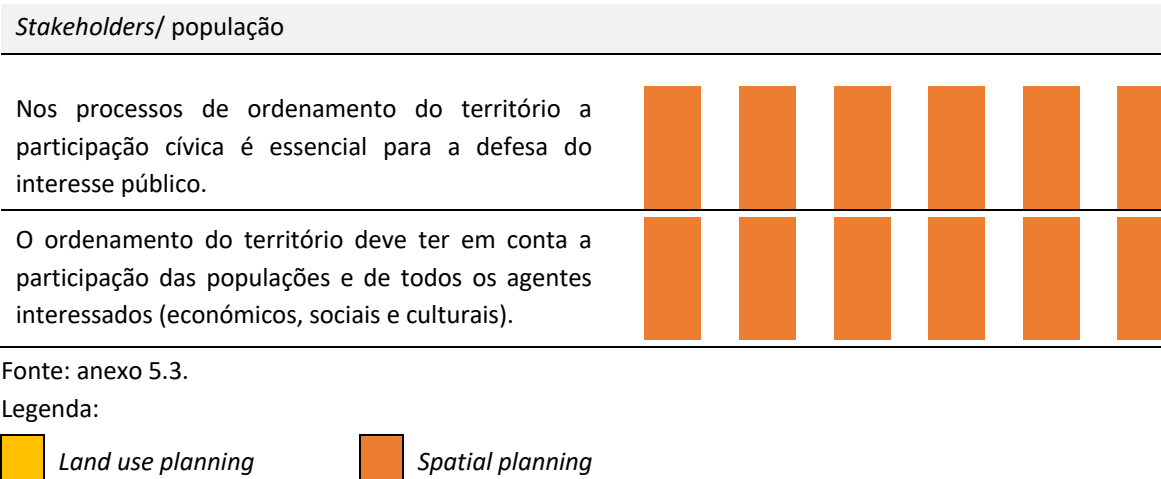
Os inquiridos de todos os subgrupos assumem a “cultura” como parte integrante das políticas de ordenamento do território e a participação de todos os agentes interessados (outrora esquecidos) nos processos de gestão territorial.

Os dados alcançados foram similares em Aveiro e em Viseu e, como já foi referido, aproximaram-se mais das respostas dos alunos com frequência da disciplina de Geografia A.

**Quadro 11.6.** Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial - leitura espacial (*land use planning* e *spatial planning*), adultos, por nível de ensino<sup>144</sup>

Afirmações	Aveiro			Viseu		
	E. b.	E.S.	E. sup.	E.b.	E.S.	E.sup.
<b>Estado e decisores políticos</b>						
No ordenamento do território, os decisores políticos privilegiam o interesse público.						
As decisões sobre o ordenamento do território são unicamente da responsabilidade do Estado e das autarquias.						
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a sustentabilidade ambiental do território.						
No ordenamento do território, os decisores políticos têm em consideração a competitividade dos territórios.						
O ordenamento do território é desenvolvido pelo Estado através dos seus diferentes níveis administrativos (nacional, regional, local) que atuam de uma forma interligada.						
<b>Técnicos</b>						
As práticas de ordenamento prevaletentes nos diferentes países ou regiões são influenciadas pelos contextos culturais (perceções e significados de espaço, filosofias e tradições de planeamento, regras culturais, normas, tradições e valores).						
A atuação dos técnicos de ordenamento do território nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos.						
Os especialistas de ordenamento de território devem ser facilitadores do diálogo e das negociações entre as partes envolvidas e mediadores dos interesses presentes.						

<sup>144</sup> E.B. – Ensino Básico, E.S. – Ensino Secundário e E.Sup. – Ensino Superior.



**Quadro 11.7.** Práticas em que assentam as políticas de gestão territorial – total de afirmações associadas à leitura espacial (*land use planning* e *spatial planning*), adultos, por nível de ensino

Perspetivas	Aveiro			Viseu		
	E.b.	E.s.	E.sup.	E.b.	E.s.	E.sup.
Estado e decisores políticos						
<i>Land use planning</i>	0	2	0	3	2	1
<i>Spatial planning</i>	5	3	5	2	3	4
Técnicos						
<i>Land use planning</i>	1	2	1	2	2	2
<i>Spatial planning</i>	2	1	2	1	1	1
<i>Stakeholders/ população</i>						
<i>Land use planning</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Spatial planning</i>	2	2	2	2	2	2
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

Fonte: anexo 5.3.

#### 11.4. Síntese

---

O tempo que separa a formação escolar adquirida pelos diferentes subgrupos de inquiridos do momento em que responderam ao inquérito não foi revelador de insegurança ou desconhecimento quanto às repostas a dar. No entanto, verificou-se que quanto maior o nível de ensino completado maior a firmeza na tomada de posição e menor o número dos inquiridos que assumem não saber dar uma opinião sobre os assuntos. No caso dos adultos que completaram os níveis de ensino secundário e, especialmente, o superior, as suas vivências como cidadãos conferiram-lhes algum conhecimento (empírico ou científico) que permitiu que respondessem com firmeza às questões colocadas. Importa referir que os valores de concordância atingem na sua maioria valores acima dos 80% e, com frequência, superiores a 90%.

Se relativamente às perspetivas conceptuais de território se verificou proximidade entre os adultos e os grupos de alunos que frequentam a disciplina de Geografia A, quanto aos objetivos do ordenamento do território a convergência com os subgrupos de alunos com e sem frequência da disciplina é manifesta, com exceção dos aspetos relativos à competitividade do território, pois tal como os alunos que não frequentam a disciplina, também os adultos sem formação escolar superior revelam um desconhecimento sobre estas temáticas.

Assim, por um lado, conclui-se que os adultos revelam algum conhecimento das temáticas em estudo aproximando-se da leitura espacial - *spatial planning*, o que pode resultar numa participação mais informada e responsável, propiciadora de uma nova cultura e de um novo discurso sobre o ordenamento do território.

Contudo, por outro, esta é uma conclusão frágil, já que estes adultos, tendencialmente, poderão não querer assumir o desconhecimento dos conceitos abordados no questionário, preterindo a opção “não sei” (onde, na generalidade das afirmações, se atingem valores muito baixos) em benefício das outras.



**Conclusão**

Esta investigação procurou avaliar o contributo da disciplina de Geografia A, lecionada no ensino secundário, para a formação de uma cultura de ordenamento do território.

Assim, realizou-se um estudo comparativo em quatro escolas dos concelhos de Aveiro e de Viseu, de maneira a identificar as opiniões dos alunos com e sem frequência da disciplina em relação às diferentes leituras espaciais do ordenamento do território – *land use planning* e *spatial planning* – visando identificar as culturas territoriais presentes nesta população escolar. Em complemento, inquiriram-se também adultos (os respetivos encarregados de educação), com o objetivo de estabelecer um termo de comparação com os resultados obtidos.

A principal fonte de recolha de informação foi o inquérito por questionário. Para a construção dos dois inquéritos (um dirigido à população escolar e outro aos encarregados de educação), recorreu-se à bibliografia académica e aos dicionários geográficos especializados em questões relacionadas com os conceitos de território, ordenamento do território e cultura de ordenamento do território.

Em relação à pergunta *em que medida a formação geográfica escolar contribui para o desenvolvimento de uma cultura de ordenamento do território*, conclui-se que as diferenças entre os inquiridos que frequentam a disciplina de Geografia A e os que a não frequentam não está na distinção de posições tomadas, que são maioritariamente convergentes, mas nas elevadas percentagens de respostas “não sei” por parte dos alunos sem a disciplina.

Neste sentido, confirma-se o contributo da formação geográfica escolar do ensino secundário para um maior conhecimento das temáticas em estudo. Esta evidência torna-

se mais explícita à medida que os assuntos no âmbito do ordenamento do território são mais complexos e/ou mais específicos.

Relativamente aos alunos matriculados em Geografia A é possível destacar os seguintes aspetos: em termos genéricos, não se observam discrepâncias significativas entre o grupo representativo das duas escolas de Aveiro (Agrupamento de Escolas Dr. Mário Sacramento e Agrupamento de Escolas José Estevão) e o das duas de Viseu (Escola Secundária Emídio Navarro e Escolas Secundária Viriato), pelo que a variável geográfica, bem como a adoção de diferentes manuais escolares, parecem não condicionar as opiniões expressas pelos inquiridos em estudo.

Quanto aos adultos, os comportamentos são similares aos dos alunos com frequência da disciplina, especialmente os que possuem o nível de escolaridade superior, não se observando diferenças significativas entre os residentes em Aveiro e os residentes em Viseu. Contudo, como foi referido na secção 11.4. (capítulo 11) a demonstração de conhecimento, por parte destes últimos, poderá ser pouco substancial dado que as opções tomadas poderão resultar do facto de estes inquiridos não pretenderam assumir o desconhecimento dos conceitos abordados no questionário, preferindo as opções de discordância ou de concordância em prejuízo da “não sei”, ou decidindo não responder ao questionário.

### *Território*

Os resultados dos inquéritos por questionário aos alunos e aos adultos permitem identificar consensos em torno de algumas ideias-chave:

- A prevalência da dimensão material de território pela valorização das tradicionais perspetivas conceptuais que o encaram como suporte físico e espaço político-administrativo (neste último, a materialidade está associada à propriedade ou à apropriação na sua condição de natureza material, de soberania política), palco dos processos de planeamento e de ordenamento do território;
- A importância atribuída ao território como fonte de recursos (ativos territoriais) - materiais e imateriais -, refletindo uma apropriação económica ou vital do espaço,

que se pode constituir como potencial endógeno, identificável no território, uma mais-valia competitiva e diferenciadora;

- A relevância do território numa perspetiva sistémica, e como reflexo da sua história, cultura, vivências do passado e do presente, projetadas no futuro;
- A ideia de que o território é um bem comum e um recurso escasso que não pode ser utilizado sem limitações está ainda pouco generalizada.

As divergências mais marcantes entre os dois grupos de alunos dizem respeito:

- À relevância atribuída ao território como espaço político administrativo, tema em relação ao qual os alunos que não frequentam a disciplina tendem a valorizar aspetos representativos de uma visão mais de cariz territorial e associada ao espaço institucional, enquanto os que a frequentam vão mais além, atribuindo uma maior importância à visão que concebe o território como espaço delimitado para efeitos de planeamento e de ordenamento do território.<sup>145</sup>
- À valorização do território como fonte de recursos (ativos territoriais) por parte dos alunos que frequentam Geografia A. Este aspeto pode ser justificado pelo facto de os manuais escolares adotados fazerem referência a esta perspetiva concetual, dando corpo às propostas pedagógicas preconizadas pelo *Programa de Geografia A* (2001).

Assim, conclui-se que a formação geográfica escolar do ensino secundário contribui para a aquisição de um maior conhecimento dos assuntos em causa, comprovada pelos elevados padrões de aceitação/ recusa relativa, pelas percentagens de concordância/ discordância, bem como pelos valores atingidos pela opção “não sei”, irrisórios na maior parte das vezes. O mesmo se verifica quanto ao teste estatístico de *Mann-Witney* o que leva a concluir que a frequência da disciplina de Geografia A concorre para um aprofundamento do território como conceito.

---

<sup>145</sup> Comprovado pela aplicação do teste estatístico de *Mann-Witney* (anexos 4.8. e 2.9).



### *Ordenamento do território*

O ordenamento do território é concebido, indubitavelmente, como política pública validada pelo enquadramento legislativo em vigor.

Não obstante as semelhanças ao nível dos resultados dos inquéritos à população escolar, os elevados padrões de aceitação relativa e as maiores concordâncias atingidas pelos que frequentam a disciplina, bem como os resultados obtidos da aplicação do teste estatístico de *Mann-Witney* (sobretudo no que se refere à opção “não sei”), permitem concluir que o *Programa de Geografia A* (2001) e os manuais escolares adotados contribuem para a construção de um maior conhecimento sobre este assunto.

Como política pública, o ordenamento do território é concebido como:

- fator integrador e global onde, além da regulação da transformação do uso do solo, lhe é atribuído, cada vez mais, o papel de coordenar as diferentes decisões setoriais com incidência num mesmo território, interdisciplinar e transversalmente, a diferentes escalas, segundo uma estratégia de conjunto. No primeiro subponto, o escasso contributo da disciplina de Geografia A é superado pela ideia prevaiente, tanto no domínio público como na bibliografia da especialidade, de que a coorganização do espaço é um dos seus primeiros objetivos; no segundo, a opinião manifestada espelha a existência nos manuais escolares de uma abordagem, mesmo que pouco representativa, ao ordenamento do território segundo este objetivo.<sup>146</sup>
- fator de utilização racional do território: promotor do seu desenvolvimento equilibrado e competitivo, do bem-estar e da qualidade de vida da população, assente na sua gestão sustentável (como bem comum e recurso cada vez mais escasso). Quanto a esta constelação de objetivos, como se refere no capítulo 3, o

---

<sup>146</sup> Relativamente ao segundo subponto, apesar de sem dúvida os alunos valorizarem esta visão de ordenamento do território, como referido na subsecção 9.2.2., no *Programa de Geografia A* (2001) e nos manuais escolares, por diversas vezes, se confirma a inexistência desta articulação setorial a várias escalas, o que pode levar à reflexão e ao debate sobre as dificuldades na sua implementação, bem como às desvantagens da sua ausência.

programa da disciplina segue as tendências manifestadas desde meados do século XX, e apesar de o *Programa de Geografia A* (2001) valorizar estes objetivos, esperava-se um maior número de referências e exemplos nos manuais escolares.

#### *Cultura de ordenamento do território*

Como ocorreu nos temas anteriores, também neste os pontos de convergência entre os alunos com e sem Geografia A são numerosos. A formação geográfica escolar não parecer ser, à partida, um fator diferenciador entre os grupos de alunos envolvidos neste estudo, já que os diferentes grupos tendencialmente se aproximam da perspetiva do *spatial planning*.

Os níveis mais elevados de consenso prendem-se com a valorização da atuação dos técnicos no apoio dos processos de decisão no âmbito da gestão do território, na aceitação de que as políticas de gestão territorial a médio e longo prazo promovem a sustentabilidade ambiental e, consequentemente, um desenvolvimento equilibrado do território, e na consideração de que a atuação dos técnicos nos processos de decisão é condicionada pelos decisores políticos.

A visão técnico-racional da gestão do território, assente numa política que visa a regulação da transformação do uso do solo, *land use planning*, sob a alçada do Estado hegemónico, persiste, ainda hoje, coexistindo com uma visão integrada e estratégica, assente numa governança de base territorial partilhada por múltiplos atores - *spatial planning*.

Pelo contrário, o menor consenso surge quando os alunos sem frequência da disciplina não valorizam a ideia de que os técnicos têm em consideração a competitividade dos territórios; e não consideram que o interesse público é protegido quando se pensa nas políticas de gestão territorial.

Na generalidade, observa-se que os objetivos/competências propostos no *Programa de Geografia A* (2001) são interiorizados pelos alunos que frequentam a disciplina, concluindo-se que os manuais escolares adotados contribuem para um maior

conhecimento dos assuntos em análise. Ou seja, a formação geográfica escolar promove a aquisição de uma cultura de ordenamento do território mais sólida.

Mas, se se verifica que a maior parte das finalidades e competências incluídas no programa da disciplina são atingidas pelos grupos com Geografia A, a adoção de diferentes manuais escolares não reflete diferenças significativas intragrupos no que se refere à aquisição de competências e de conhecimentos.

A influência da variável geográfica é inexpressiva, pois os alunos das escolas de Aveiro e de Viseu não refletem divergências significativas entre si nas opções tomadas.

Nos adultos há aproximações aos grupos de alunos que frequentam a disciplina de Geografia A relativamente às perspetivas conceptuais de território, atribuindo maior importância ao território como bem comum, embora no caso do ordenamento do território também tenham sido detetadas similitudes entre os adultos sem formação superior e os alunos sem Geografia A quanto ao seu desconhecimento de algumas destas temáticas.

Retomando as hipóteses levantadas no início desta dissertação, e perante as conclusões alcançadas, confirma-se que a formação escolar geográfica proporciona aos alunos a aquisição de conhecimentos e competências que dificilmente são adquiridos em outros contextos.

Contudo, apesar de a Geografia A contribuir para a formação de cidadãos mais conscientes de que o território é um recurso escasso e essencial à vida da comunidade, conclui-se que são ainda insuficientes as abordagens a estas questões tanto no programa da disciplina como nos manuais escolares.

Assim, torna-se pertinente uma reflexão sobre o modo como a formação geográfica escolar pode ser parte integrante da consolidação de uma cultura de ordenamento do território mais sólida na sociedade civil.

Nos manuais escolares adotados nota-se já, embora de forma subtil, uma “nova” visão - integrada, estratégica, prospetiva e participada sobre o ordenamento do território.

A formação geográfica escolar, ao reforçar o conhecimento, valores e comportamentos relativos ao território, bem a promoção de uma cidadania ativa e

participativa, pode contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de ordenamento do território nos alunos, e promover a formação de cidadãos conscientes e com sentido de responsabilidade perante as questões associadas ao ordenamento do território.

### **12.1. Obstáculos e ações pedagógicas facilitadoras da aquisição de uma cultura de ordenamento do território**

---

Existem já algumas iniciativas e ações pedagógicas facilitadoras da aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

#### *Promoção da curiosidade e do conhecimento geográfico*

A integração nos manuais escolares do *Estudo de Caso* (exposto no programa da disciplina) e de algumas atividades promotoras do desenvolvimento de competências, como a curiosidade e o conhecimento geográfico, são já uma realidade. No entanto, a necessidade de cumprir um programa extenso, avaliado em exame nacional no fim do 11.º ano de escolaridade, tem dificultado, na prática, o desenvolvimento dessas atividades.

Fora do contexto de sala de aula são já algumas as iniciativas/ações pedagógicas que vão ao encontro das competências referidas no *Programa de Geografia A* (2001), algumas propostas por associações profissionais e outras por centros de investigação universitários, com destaque para:

- O Projeto *Nós Propomos! Cidadania e Inovação na Educação Geográfica*<sup>147</sup>, promovido pelo IGOT-Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, e que, no ano letivo 2019/2020, está na 9.ª edição.

Neste projeto, a identificação de problemas locais e a procura propostas de soluções, por parte dos alunos, é o principal objetivo. Simultaneamente, pretende

---

<sup>147</sup> Para que esta participação seja fundamentada e responsável, incentiva-se ainda um conhecimento dos instrumentos de gestão territorial, especialmente o Plano Diretor Municipal (PDM).

promover parcerias entre a universidade, escolas, autarquias, empresas e associações, com quem se estabelecem protocolos de cooperação.

Segundo Clemente (2019), contribui para o desenvolvimento das competências enunciadas no perfil do aluno, com os objetivos que se seguem: promover uma cidadania territorial ativa na comunidade escolar, envolvendo e fomentando redes de cooperação entre atores locais (escola, poder local, associações locais, empresas e comunidade) como universidades; promover o desenvolvimento sustentável das localidades e dos municípios onde se desenvolve; valorizar o Estudo de Caso, como trabalho experimental sobre problemas locais.

- - O concurso “Põe os teus pés no mapa” (com a segunda edição no ano letivo 2019/2020), promovido pela Associação de Professores de Geografia. No caso do ensino secundário, “para além dos processos de georreferenciação pode-se utilizar a informação dos mapas para questionar diferenças nos usos e ocupações do solo e estabelecer relações de interdependência entre espaços”. Este projeto permite “um maior conhecimento dos ‘lugares’ de vivência dos alunos, contribui para fortalecer a identidade territorial e para o desenvolvimento de uma cidadania ativa”<sup>148</sup>.
- - O concurso “(In)Sustentabilidade. Procura-se...”, dinamizado pela Associação de Professores de Geografia, cujas finalidades são “Despertar a curiosidade geográfica como promotora de uma cidadania territorial, consciente e democrática. Desenvolver o sentido de pertença ao território, reconhecendo situações de insustentabilidade ambiental, económica ou social no meio local. Debater soluções ou reconhecer boas práticas que permitam mitigar os impactes relacionados com as situações de insustentabilidade identificadas.”<sup>149</sup>, ou seja, identificar e descrever os aspetos que levam à situação de insustentabilidade; identificar os impactes

---

<sup>148</sup> Associação de Professores de Geografia (2019). Concurso “Põe os teus pés no mapa”. Consultado em 18 de novembro de 2019, em <http://www.aprofgeo.pt>.

<sup>149</sup> Associação de Professores de Geografia (2019). Concurso “(In)Sustentabilidade. Procura-se...”. Consultado em 9 de novembro de 2019, em [http://www.aprofgeo.org/wp/wp-content/uploads/2019/10/regulamento\\_insustentabilidade.pdf](http://www.aprofgeo.org/wp/wp-content/uploads/2019/10/regulamento_insustentabilidade.pdf).

ambientais, económicos e sociais resultantes da problemática detetada; identificar os instrumentos de gestão e planeamento territorial; e definir ações/propostas de atenuação desses impactes.

### *Projeto de Flexibilidade e Autonomia Curricular*

Com o Despacho n.º 6478/ 2017, de 26 de julho, define-se o perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória, *O Perfil do aluno no século XXI*.

Tem como princípios: “O perfil do aluno prevê domínio de competências e saberes que sustentem o desenvolvimento da sua capacidade de aprender e valorizar a educação ao longo da sua vida.” Que o aluno enquanto cidadão, contribua para o desenvolvimento sustentável, “num contexto de emergência da ação para o desenvolvimento, numa perspetiva globalizante, mas assente numa ação local.” (Gomes, 2017: 8).

Espera-se da escola que desperte e promova nos alunos a curiosidade intelectual e de forma a criar cidadãos que, ao longo da sua vida, valorizam o saber.

Assim, o mesmo documento considera essencial algumas áreas de desenvolvimento e aquisição das competências-chave, das quais se destacam: raciocínio e resolução de problemas, pensamento crítico e pensamento criativo e relacionamento interpessoal.

Neste contexto entra em vigor do Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (PAFC) - Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 6 de julho - as aprendizagens essenciais propostas no domínio do saber-saber, saber-fazer e saber-saber ser vêm realçar a importância do *Estudo de Caso*.

O documento disponibilizado pelo Ministério da Educação intitulado “Aprendizagens Essenciais/ Articulação com o Perfil dos alunos. 11.º Ano/ Ensino Secundário. Geografia A” (DGT, 2018b: 7) propõe o desenvolvimento de estratégias promotoras da conceção de “situações onde determinado conhecimento possa ser aplicado, nomeadamente através da exploração do conhecimento do território local, para aplicação de estudos de caso”.

Ainda neste projeto, tanto no documento relativo ao 10.º como ao 11.º ano, são reforçadas algumas das competências incluídas no Programa de Geografia A (2001), com destaque para as que se seguem (DGT, 2018a: 3-4).

- “identificar-se com o seu espaço de pertença, valorizando a diversidade de relações que as diferentes comunidades e culturas estabelecem com os seus territórios, a várias escalas. Realizar projetos, identificando problemas e colocando questões-chave, geograficamente relevantes, a nível económico, político, cultural e ambiental, a diferentes escalas”.
- “Aplicar o conhecimento geográfico, o pensamento espacial e as metodologias de estudo do território; desenvolver uma relação harmoniosa com o meio natural e social, assumindo o seu comportamento num contexto de bem-estar individual e coletivo”.

E também (2018b: 6)

- “Equacionar oportunidades de desenvolvimento rural, relacionando as potencialidades de aproveitamento de recursos endógenos com a criação de polos de atração e sua sustentabilidade. Analisar casos de reconfiguração territorial a partir de parcerias territoriais e/ou do aparecimento de novos agentes territoriais”.

Ainda no mesmo decreto, faz-se referência aos Domínios de Autonomia Curricular (D.A.C): “áreas de confluência de trabalho interdisciplinar e ou de articulação curricular, desenvolvidas a partir da matriz curricular-base de uma oferta educativa e formativa, tendo por referência os documentos curriculares, em resultado do exercício de autonomia e flexibilidade” (2018: 2930).

Mas, da análise dos resultados obtidos nos inquéritos aplicados aos alunos que frequentam Geografia A, apesar do desenvolvimento e implementação das ações pedagógicas referidas, conclui-se que há ainda muito por fazer ao nível do programa da disciplina.

Assim, sem se pretender ser exaustivo, sugere-se:

- a inclusão de uma abordagem à polissemia da conceção de território, que permita uma visão mais globalizante do conceito;
- o reforço da ideia de que o território é um recurso escasso e um bem de todos;
- uma abordagem sobre os objetivos do ordenamento do território e de uma breve exposição das diferentes leituras espaciais - *land use planning* e *spatial planning*.

Como foi observado, as referências e os exemplos expostos nos manuais escolares estão fundamentalmente associados aos instrumentos de gestão territorial. Manifestam-se por uma listagem de siglas ou designações, de planos, programas e fundos estruturais, em textos insuficientemente explicados, e que têm de obrigatoriamente ser abordados em sala de aula, na medida em que todos são objeto de avaliação em exame nacional.

Perante este facto, questiona-se a pertinência e utilidade da lecionação desta lista de designações e siglas, de apreensão e compreensão duvidosa pelos alunos, sugerindo-se uma reflexão, por parte dos responsáveis pela elaboração do programa da disciplina, no sentido de efetuarem uma seleção criteriosa dos instrumentos mais relevantes (anexo 3.12.).

Ou seja, a profusão de siglas e de denominações a elas associadas pretende facultar aos alunos informação de âmbito territorial no sentido de os tornar mais conhecedores das práticas de ordenamento do território, mas pode comprometer o aprofundamento de conceitos e conteúdos essenciais para a construção dos alicerces promotores do conhecimento do território, do ordenamento do território e da aquisição de uma cultura de ordenamento do território.

O programa da disciplina de Geografia A não sofre alterações desde 2001. O Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular propõe não uma reformulação do mesmo, mas uma sobreposição das “novas” aprendizagens essenciais em relação aos documentos curriculares existentes e que se mantêm em vigor. Neste sentido, considera-se urgente uma revisão profunda do programa da disciplina no sentido de eliminar possíveis incongruências entre o “velho” e o “novo”, e a realização de uma triagem de informação de modo a identificar a que pode ser considerada acessória (como o caso supracitado), sobre a introdução de temas que promovam uma visão do território mais próxima da perspectiva do *spatial planning*. Ou seja, que a revisão do programa promova um conhecimento do território nacional e o desenvolvimento de uma cultura de ordenamento do território.

A formação contínua de professores é também essencial, pois a constante produção de informação/instrumentos no que se refere às políticas de gestão territorial compromete



a sua atualização. Assim, sempre que pertinente, devem ser promovidas ações de formação/esclarecimento sobre os conteúdos abordados na disciplina, realizadas em capitais de distrito, de forma a facilitar o acesso a um maior número de professores. Por exemplo, no presente, seria oportuna, a apresentação sumária do PNOPT e esclarecimentos sobre a Estratégia Portugal Espaço 2030.

As associações profissionais podem desempenhar aqui um papel importante, já que são o elo de ligação entre o ensino regular e a investigação científica, atenuando-se por esta via o hiato a que se assiste entre estes dois universos.

Esta ligação enriquece o programa de Geografia A, contribui para a aquisição de um maior conhecimento sobre estes temas por parte de professores e alunos, e, especialmente, permite que estes últimos olhem para o território de uma forma responsável (porque conhecem os fundamentos que regem o processo de planeamento).

## **12.2. Dificuldades e limites da investigação**

---

Ao nível concetual, na análise do conceito território surgiram dois desafios: a escassez de estudos académicos específicos sobre esta matéria e a sua dispersão por vários ramos científicos.

Assim, no início desta tarefa, o reduzido número de referências bibliográficas sobre o tema e de estudos académicos na área específica da Geografia obrigaram a alguma dispersão por outros domínios científicos, desde a sociologia (no caso do território como espaço vivido, por exemplo), à economia (no caso da perspectiva de território como ativo territorial e como fonte de recursos), entre outras.

No que diz respeito à cultura de ordenamento do território, o desafio apresentado resulta de os estudos sobre este tema serem relativamente recentes. Ao nível internacional, mais especificamente na Europa comunitária e nos países anglo-saxónicos,

apesar de ser mais frequente o debate sobre a temática, são ainda poucos os estudos académicos comparativos dedicados a este assunto.

Em Portugal, destaca-se o livro de Ferrão (2011), intitulado *O Ordenamento como Política Pública*, que representa o ponto de partida, na bibliografia em língua portuguesa, para as abordagens que englobam a dimensão cultural no ordenamento do território, como é o caso de Godinho (2012), Alves (2007), Veneza (2013) e a presente investigação. Grande parte dos estudos recentes no âmbito do ordenamento do território menosprezam os valores e elementos culturais, em particular quando refletem sobre a diversidade e as diferenças nas circunstâncias sociais, históricas, ambientais e ecológicas de qualquer lugar, comunidade ou cultura, manifestando, assim, uma persistente resistência à inclusão da dimensão cultural no ordenamento do território.

Pelo contrário, nas secções dedicadas à concetualização de ordenamento do território e à sua retrospectiva como política pública, o desafio foi expor os problemas sem repetir ou apenas colar citações de uma extensa bibliografia sobre o tema.

Do ponto de vista operacional, se o sucesso da aplicação do inquérito por questionário aos alunos ficou abaixo das expectativas, relativamente aos adultos (encarregados de educação) o número de exemplares recolhidos e validados ficou ainda mais aquém.

O período do ano escolhido para a aplicação dos questionários aos alunos (terceiro período letivo), associado ao facto de estes frequentarem um ano de exame nacional de acesso ao ensino superior, dificultaram a receptividade da direção das várias escolas ou dos docentes que lecionavam nas turmas em causa. A forma como o preenchimento dos mesmos foi efetuado também se revelou um entrave sempre que não decorreu na presença do diretor de turma.

Relativamente aos encarregados de educação, a indisponibilidade de tempo para o seu preenchimento foi a razão preponderante que justificou o reduzido número de questionários preenchidos e validados.

Com a análise dos resultados obtidos nos questionários aplicados aos alunos sentiu-se a necessidade de realizar uma entrevista aos docentes que lecionaram a disciplina de

Geografia A nas turmas onde os mesmos foram aplicados, no sentido de compreender outros argumentos justificativos das conclusões alcançadas.

Para tal, foi construído o guião da entrevista e foram contactadas as direções das escolas (pessoalmente e via internet) a fim de estabelecer a ligação com os respetivos docentes. Porém, também aqui não se conseguiu o pretendido: grande parte dos docentes não respondeu ao pedido de entrevista, outros já não se encontravam na escola e, por último, as entrevistas recebidas por correio eletrónico apresentavam respostas pouco expressivas das práticas pedagógicas desenvolvidas em contexto de sala de aula.

Assim, fica a sensação de um estudo incompleto, de que a presente investigação poderia ter ido mais longe. Mas fica a certeza de que estes factos não colocam em causa os objetivos propostos na tese, pois não condicionam as ilações obtidas na investigação.

### **12.3. Investigação adicional futura**

---

A originalidade das análises efetuadas nesta investigação e a inexistência de outros estudos neste âmbito impedem o estabelecimento de comparações.

Esta impossibilidade leva a que fique por explicar até que ponto os resultados obtidos se associam a um contexto particular, limitado geograficamente a dois municípios Aveiro e Viseu, ou se são representativos de um território mais vasto.

Mesmo assim, a coerência dos resultados atingidos, tanto na relação com o enquadramento teórico (Parte I), como entre os universos estudados (alunos do ensino secundário e adultos), sugere que, apesar de terem sido dados somente os primeiros passos, estes são suficientemente firmes no sentido de se abrirem portas para um debate mais amplo sobre o modo como a formação geográfica escolar contribui para a aquisição de uma cultura de ordenamento do território mais sólida.

O inquérito por questionário cinge-se exclusivamente à captação de opiniões (e não de comportamentos face aos assuntos em estudo<sup>150</sup>), refletindo, sobretudo, os resultados, as aspirações e os desejos expressos pelos inquiridos dos três universos.

Não existindo uma relação direta entre a adesão a determinadas opções e a sua concretização no tocante à decisão e ação, apenas se torna legítimo interpretar os resultados como manifestações de opções preferenciais no que diz respeito a certas mudanças em detrimento de outras.

Na inquirição dos adultos (encarregados de educação) procurou-se compreender qual o contributo da formação geográfica escolar (níveis de ensino completos), mas não se teve em consideração a relação direta aluno-encarregado de educação de maneira a identificar possíveis influências do contexto familiar nas opções dos alunos, pois isso significaria incluir outras variáveis que poderiam levar à produção de “ruído” na compreensão das culturas territoriais vigentes nesta população escolar.

As conclusões apresentadas valem naturalmente por si, mas permitem a formulação de hipóteses de trabalho a aprofundar em estudos posteriores:

- O défice de conhecimento em temas associados às políticas de ordenamento territorial é um dado bastante evidente.

As conclusões obtidas permitem afirmar que a formação geográfica escolar do ensino secundário é relevante no sentido de inverter esta situação, sendo que a maior parte dos alunos deixa de frequentar a disciplina depois do 9.º ano de escolaridade, pois as opções curriculares mais procuradas no ensino secundário não incluem Geografia A.

Assim, e no sentido de englobar todos os alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória, questiona-se de que outro modo a formação escolar do ensino secundário, na sua generalidade, poderá contribuir para a construção de uma cultura de ordenamento do território mais sólida. Quais as potencialidades da disciplina de Geografia do ensino básico no combate a esse défice?

---

<sup>150</sup> A pretensão de na análise se incluir a identificação dos comportamentos levaria esta investigação por caminhos demasiado complexos já que esta inclui universos tão diversificados como alunos (jovens cidadãos) e cidadãos adultos (com formações escolares e vivência distintas).

A inclusão de um grupo de adultos neste estudo, organizados por nível de formação escolar, visou o estabelecimento de comparações com outro universo de análise, que permitisse avaliar o contributo da disciplina de Geografia A na construção de um conceito polissémico de território e de uma cultura de ordenamento de território.

- Com o objetivo de identificar as culturas de ordenamento do território na população escolar em território nacional, propõe-se a realização de um estudo sustentado numa amostra representativa do território nacional, de forma a que a fonte de informação e os manuais escolares em que assente a identificação das culturas territoriais vigentes nos alunos do ensino secundário permitam conclusões mais consistentes.
  - No sentido de perceber o grau de influência dos adultos (encarregados de educação) nas opções tomadas pelos respetivos educandos, seria pertinente estabelecer a relação entre o contexto familiar e as opções tomadas pelos alunos do ensino secundário.
  - Como era propósito desta investigação, sugere-se como estudo complementar a recolha das posições dos docentes face aos assuntos abordados e às práticas que desenvolvem em sala de aula, no sentido de perceber se estas práticas influenciam a forma como os alunos veem o ordenamento do território.

## Bibliografia

---

- Abram, S. (2011), *Culture and Planning*. Farnham: Ashgate.
- Aguillar, M. (2006), "Ordenación del território, medio ambiente y globalización: reflexiones desde la geografía regional al nuevo contexto sócio-económico". *Boletín de la A.G.E.*, 42. 255-269.
- Albrechts, L. (2004). "Strategic (Spatial) Planning Reexamined" in *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 31. 743-758.
- Albrechts, L. (2006). "Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia". In *Environment and Planning A*. London. vol. 38. 1149 -1170. Consultado em 15 de julho de 2016, em <http://epn.sagepub.com/content/38/6/1149.short>
- Albrechts, L. (2008). Strategic Spatial Planning Revisited Experiences from Europe. In: *Anais do 3rd Regional Development and Governance Symposium*. Mersin, 27-28 October 2008. Consultado em 24 de novembro de 2016, em <[http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2008/bildiriler/louis\\_albrechts.pdf](http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2008/bildiriler/louis_albrechts.pdf)>
- Allmendinger, P. (2009). *Planning Theory* (2ª Ed.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Almeida, J. (2013). "Uma visão sociológica do bem comum", in Pato, J., Shmidt, L. e Gonçalves, E. (org), *Bem comum: público ou privado*. Lisboa: ICS (Imprensa de Ciências Sociais). 55-68.
- Alves, R. (2007). *Políticas de planeamento e ordenamento do território no Estado português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Barata, P. (2013). "O clima como bem comum: problemas de definição e gestão", in Pato, J., Shmidt, L. e Gonçalves, E. (org), *Bem comum: público ou privado*. Lisboa: ICS (Imprensa de Ciências Sociais), 207-220.
- Benavente F. de Córdoba, M. (2014). *Introducción de la teoría de la planificación territorial*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Benavides Solís, J. (2009). *Diccionario urbano conceptual y transdisciplinar*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Benko, G. e Pequeur, B. (2001). "Les ressources de territoires et les territoires des ressousces" in *Finisterra*, XXXVI, 71, Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da FLUL. 7-19.
- Bianchini, F. (2013). 'Cultural Planning' and its Interpretations. In Young, G. & Stevenson, D. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning and Culture* (pp. 377-391). Farnham: Ashgate.
- Bielza de Ory, V. (2008). *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*. Zaragoza: Prensas Universitriais de Zaragoza.
- Booth, P. (1993). "The Cultural Dimension in Comparative Research: Making Sense of Development Control in France", *European Planning Studies*, 1(2). 217-229.

- Caldas, J. (2013). A economia dos bens comuns: visões rivais. in Pato, J., Shmidt, L. e Gonçalves, E. (org) (Org) *Bem comum: público ou privado*. Lisboa: ICS (Imprensa de Ciências Sociais). 109-128.
- Camagni R. (2002). On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?. *Urban Studies*, 39, 2395–2411.
- Camagni, R. (2008). “Towards a Concept of Territorial Capital” in Capello, R. et. al., *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*. Berlim: Springer. 29-45.
- Camagni, R. e Capello R. (2009): “Territorial Capital and Regional Competitiveness: Theory and Evidence. Studies” in *Regional Science*, Volume 39. No. 1. pp. 19–40.
- Campagne, P. e Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer.
- Campos, V. e Ferrão, J. (2015). O Ordenamento do território: uma perspetiva genealógica, (ICS Working Papers, 1, 2015). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Consultado em 14 de julho de 2016, em [http://www.ics.ul.pt/flipping/wp2015\\_1/index.html](http://www.ics.ul.pt/flipping/wp2015_1/index.html)
- Cancela d’ Abreu, A. (2007). “Paisagem e ordenamento do território” in *Inforgéo*. 20/21. 73-77.
- Caravaca, I. e González, R. (2009). “Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial” in *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, vol. 13, nº. 289, 1 mayo Barceloa. Consultado em 9 de julho de 2015, em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-289.htm>
- Carmo, H. e Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação. Guia para auto-aprendizagem*. 4ª Ed. Lisboa: Universidade Aberta.
- Castree, N., Kitchin, R. e Rogers, A. (2013). *A Dictionary of Human Geography*. Oxford: Oxford University Press.
- CEMAT (2000). *Os princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu*. Lisboa: DGOTDU.
- CEMAT (2011). *Glossário do Desenvolvimento Territorial*. Lisboa: DGOTDU
- Chadwick, G. F. (1966). “A Systems View of Planning” in *Journal of the Town Planning Institute*, vol. 52. 184-186
- Chamusca, P. (2013). “Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios” in CEGOT - Geografia e Ordenamento do Território, Revista Eletrónica. Nº4. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. 31-35. Consultado em 25 de novembro de 2016, em <http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/viewFile/2013.4.002/42>
- Choay, F. (2005). *O urbanismo*. S. Paulo: Editora Perspectiva S. A..
- Claudino, S. (2015). “A Educação geográfica em Portugal e os desafios educativos” in *Giramundo. Revista de Geografia do Colégio Pedro II*. V. 1, Nº 2. Rio de Janeiro:

- Colégio Pedro II. 7-19. Consultado em 27 de novembro de 2019, em <https://www.cp2.g12.br/ojs/index.php/GIRAMUNDO/article/view/204/203>
- Claval, P. (1982). *A nova geografia*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Claval, P. (1999). "O território na transição da pós-modernidade". *GEOgrafia*. Vol.1. Nº2. 7-26. Consultado em 25 de agosto de 2013, em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/issue/view/3>
- Claval, P. (2001). "À volta do cultural na Geografia" in *Mercator - Revista de Geografia da UFC*. Ano 01, 1. 19-28. Consultado em 2 de setembro de 2013, em <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/192/158>.
- Claval, P., Pagnini, M. P. e Scaini, M. (2003). "The Cultural Turn in Human Geography". 9-11. Consultado em 5 de setembro de 2013, em <http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/828/1/intro.pdf>
- Clemente, F. (2019). "A importância do Projeto Nós Propomos para uma cidadania participativa" in Claudino, S. et al. (Org.) *Geografia, Educação e Cidadania*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. 86-93. Consultado em 10 de janeiro de 2020, em [https://drive.google.com/file/d/1IPvS7\\_8aC8GGQ046-QbXXMp4ycWXRtOO/view](https://drive.google.com/file/d/1IPvS7_8aC8GGQ046-QbXXMp4ycWXRtOO/view)
- Comissão Europeia (2008). *Livro Verde Sobre a Coesão Territorial Europeia*, COM (2008) 616 final, Bruxelas.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F. e Santangelo, M. (2008). Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 33-52.
- Davoudi, S e Strange, I. (2009). Space and place in twentieth-century planning: an analytical framework and an historical review. In Davoudi & Strange (Eds.) *Conceptions of Space and Place, Strategic Spatial Planning* (pp. 7-42). Oxfordshire: Taylor & Francis Routledge.
- Davoudi, S. (2012). The Legacy of Positivism and the Emergence of Interpretive Tradition. In *Spatial Planning, Regional Studies*, vol. 46, 4. 429-441.
- Di Méo, G. (1999). Géographies tranquilles du quotidien. Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales in *Cahiers du Québec* (Vol. 43, Nº 188) 75-93. Consultado em 13 de março de 2014, em <http://id.erudit.org/irudit/022788ar>
- Di Méo, G. (2002). Lectures des territoires: Quels usages de l'espace et des territoires?. Jean, Y., & Calenge, C. (Dir.), *Lire les territoires* (221-223). Tours: Presses Universitaires François-Rabelais. Consultado em 13 de março de 2014, em <http://books.openedition.org/pufr/1805>
- Di Méo, G. (2004). "Le territoire selon Gy Di Méo" - Di Méo, G. (1998). *Extrait de Géographie sociale et territoire, (Editions Nathan)* in *Hypergéó*. Regiões e territórios. Consultado em 19 de julho de 2014, em <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article485#>
- Dühr, S., Colomb, C. e Nadin, V. (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Abingdon and New York: Routledge.
- Elissalde, B. (2002). "Une géographie des territoires" in *L'Information géographique*. Vol.



66. Nº3. 193-205. Consultado em 13 de setembro de 2013, em [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ingeo\\_0020-0093\\_2002\\_num\\_66\\_3\\_2810](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ingeo_0020-0093_2002_num_66_3_2810)
- Elissalde, B. (2005). "Territoire" in *Hypergéó. Régions et territoires. Concepts*. 27 janvier. 1-3. Consultado em 19 de julho de 2014, em <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article285>
- Evans, G. (2013). Cultural Planning and Sustainable Development. In Young, G. & Stevenson, D. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning and Culture* (pp. 223-238). Farnham: Ashgate.
- Faludi, A. (2005). "The Netherlands: a Culture with a Soft Spot for Planning", in Bishwaprya Sanyal (org.), *Comparative Planning Cultures*. New York: Routledge. 285-307.
- Farinós Dasi, J. (2008). "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda" in *Boletín de la A. G. E.* 46. 11-32. Davoudi, S. et al. (2008). "Territorial Governance in the Making, Approaches, Metodologies, Pratices", *Boletín de la A.G.E.*, 46. 35-52.
- Farinós Dasi (2014). Ordenación del território desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos amenazas e espacyos de opotunidad, in *Polígonos, Revista de Geografía*, 6. Salamanca e Valladolid: Área de Publicaciones de la Universidad de León. 17-58
- Ferrão, J. (1999). Elementos para um programa nacional da política de ordenamento do território: uma visão de síntese. In MEPAT/ SEALOT, *Seminário Internacional Território para o século XXI, Ordenamento, Competitividade e Coesão, Programa Nacional de da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. 209-212.
- Ferrão, J. (2010a). "Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática", *Prospectiva e Planeamento*, 17. 129-139.
- Ferrão, J. (2010b) "Pôr Portugal no Mapa". JANUS.NET e-journal of International Relations. Nº 1. Consultado em 6 de setembro de 2013, em [janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo\\_pt/pt\\_vol1\\_n1/pt\\_vol1\\_n1\\_art8.html](http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art8.html)
- Ferrão, J. (2011). *Ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Serviço de Educação de Bolsas.
- Ferrão, J. (2013). Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In Ferreira, A. et al. (org.) *Metropolização do Espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais* (pp. 257-283). Rio de Janeiro: Consequência.
- Ferrão, J. e Mourato, J. (2010). "A avaliação e políticas públicas como fator de aprendizagem, inovação institucional e cidadania. O caso da política de ordenamento do território em Portugal" in R. B. *Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 12, nº 1, 1-28.
- Fournier, J. M. (2007). "Géographie sociale et territoire, de la confusion sémantique à l'utilité sociale?" in *ESO Travaux et Documents*, 26, 29-35. Consultado em 29 de março de 2014, em

[http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/84/04/76/PDF/ESO\\_2007\\_Territoires\\_GA\\_ographie\\_sociale](http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/84/04/76/PDF/ESO_2007_Territoires_GA_ographie_sociale)

- Frade, C. (1999). *A componente ambiental no ordenamento do território*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Frémont, A. (1980). *A Região, espaço vivido*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Friedmann, J. (2005). Planning Cultures in Transition. In Sanyal B. (Org.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 29-44). New York: Routledge.
- Galiana, L. e Vinuesa, J. (2010). Definición y evolución del concepto y sua práctica. In Galiana, L e Vinuesa, J. (Coords.), *Teroría y práctica para una ordenación racional del território* (pp. 21-39). Madrid: Editorial Síntesis.
- Giménez, G. (2001). “Cultura, território y migrações. Aproximaciones teóricas” in *Alteridades*. 11 (22). 5-14. Consultado em 1 de dezembro de 2014, em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702202>
- Giraut, F. (2008). Conceptualiser le territoire. *Historiens et Géographes*, 403, 57-68. Université de Genève. Consultado em março 29, 2014, em <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:2051>
- Godinho, L. (2012). “Culturas territoriais no conhecimento e nas práticas do ordenamento do território. O observatório como instrumento para o planeamento local”. Dissertação de mestrado em Riscos Cidades e Ordenamento do Território. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G. e Watts, M. (Eds.) (2009). *The Dictionary of Human Geography* (5ª Ed.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Haesbaert, R. (2004). “Da desterritorialização à multiterritorialidade” in *Anais de X Encontro de Geógrafos da América Latina*. 20 a 26 de março. Universidade de S. Paulo. 6774-6792. Consultado em 28 de março de 2014, em [http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/arquitectura\\_y\\_urbanismo/h20054111314desterritorializacion.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/arquitectura_y_urbanismo/h20054111314desterritorializacion.pdf)
- Haesbaert, R. e Limonad, E. (2007). “O território em tempos de globalização” in *Etc...*, Espaço, Tempo e Crítica. Vol. 1. N°2(4). 39-52. Hall, P. (2002). *Cities of Tomorrow* (3ª Ed.). Oxford: Blackwell.
- Hall, P. (2002). *Cities of Tomorrow* (3ª Ed.). Oxford: Blackwell.
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning and Shaping Places. *Journal of Planning and Environment Research*, 19 (2), 111-122.
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. London: Routledge.
- Herrero, M. (2009) – La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios. In Farinós, J.; Romero, J.; Salom, J. (Eds.) *Cohesión e intelegencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decissions* (pp. 265-290). PUV, Valencia.
- Jean, Y. (2002). La notion de territoire: entre polissémie, analyses critiques et interest. In

- Jean, Y. & Calenge, C. (Dir.) *Lire les territoires*, 9-22. Consultado em março 10 de 2014, em <http://books.openedition.org/pufr/1774>
- Kebir, L. (2010). "Por une approche institutionnelle et territoriale des ressources" in Maillefert, M. *et al.* (dir.), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang. 69-86.
- Knieling, J. (2009). Preface: Spatial Planning and Culture – Symbiosis for a Better Understanding of Cultural Differences in Planning Systems, Traditions and Practices. In Knieling, J.; Othengrafen, F. (Eds.) (2016). *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (pp. XXIII-XXXV). Farnham: Ashgate.
- Knieling, J. e Othengrafen, F. (2009). En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In Knieling, J.; Othengrafen, F. (Eds.), *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (pp. 39-62). Farnham: Ashgate.
- Lacoste, Y. (2005). *Dicionário de geografia. Da geopolítica às paisagens*. Lisboa: Editorial Teorema.
- Le Moigne, J.-L. (2006). *La Théorie du système général, théorie de la modélisation*. Collection Les Classiques du Réseau Intelligence de la Complexité (1ª Ed. 1975). 5ª Ed..Paris : PUF.
- Lefèbvre, H. (1981). *La production de l'espace* (2ª Ed.). Paris: Anthropos.
- Levy J. e Lussault M. (Dir.) (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Editions Belin.
- López Trigal, L. (2013). *Diccionario de geografía política e geopolítica*. León: Universidade de León.
- López Trigal, L. (Dir.). (2015). J. A. R. Fernandes, E. S. Sposito, D. T. Figuera (Coord.), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León.
- McLoughlin (1969). *Urban and Regional Planning. A Systems Approach*. London: Faber and Faber
- MacLoughlin, J. B. (1971). *Planificación urbana y regional* (2ª Ed). Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local.
- Marques, T. S. (2004). Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais. Santa Maria da Feira: Edições afrontamento.
- Massey, D. e Keynes, M. (2004). « Filosofia e política da espacialidade: algumas considerações" in *GEOgraphia*. vol. 4. nº12. (artigo original, 1999). Consultado em 18 de julho de 2014, em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/151/146>
- Massey, D. (2008). *For Space* (3ª ed.). London: Sage Publications.

- Pereira, M. e J. E. Ventura (2004). "Condicionantes ambientais no ordenamento do território" in *Geoinova*. nº 9. e-Geo. 1-14. Consultado em 10 de dezembro de 2016, em <http://fcsh.unl.pt/geoinova/revistas/files/n9-13.pdf>.
- ME-DEB (2001). Currículo Nacional do Ensino Básico – Competências Essenciais. Lisboa: Ministério da Educação – Departamento da Educação Básica.
- Merlin, P.; Choay, F. (2000) Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Paris: Presses Universitaires de France.
- Merlin, P. (2002). *L'aménagement du territoire* (1<sup>er</sup> Ed.). Paris: P.U.F..
- Moine A. (2006). "Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie" in *L'Espace Géographique*, 2006-2, Tome 35. 115-132.
- Moine, A. (2007). Le territoire: comment observer un système complexe. Paris: Editions L'Harmattan.
- Moine, A. (2014). *Comprendre et observer les territoires: l'indispensable apport de la systémique*. Thèse de doctorat. Laboratoire ThéMA-Université de Franche-Comté. Consultado em fevereiro 21, 2014, em <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00925676/document>
- OCDE (2001). OECD Territorial Outlook. Paris: OECD Publications Service.
- Othengrafen, F. (2012). *Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Using Culture as a Tool to Analyse Spatial Practices*. Farnham Surrey: Ashgate.
- Painter, J. (2010). "Rethinking Territory" in *Antipode. Journal Compilation*. Editorial Board of Antipode. 42. 1090-1118.
- Pato, J., Shmidt, L. e Gonçalves, E. (2013). "Introdução. Uma reflexão contemporânea acerca do bem comum", in Pato, J., Shmidt, L. e Gonçalves, M. (org), *Bem comum: público ou privado*. Lisboa: ICS (Imprensa de Ciências Sociais), 21-40.
- Pecqueur B. (2006). "Le tournant territorial de l'économie globale" in *Espaces et Sociétés*, nº124-125, 17-32.
- Pereira, M. (2009a). "Cultura de planeamento e governação: contributos para a coesão territorial" in *Actas 15º Congresso da APDR*. Cabo Verde, julho de 2009. 816-838.
- Pereira, M. (2009b). "Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s)" in *Prospectiva e Planeamento*. 17. 77-102.
- Pereira, M. (2013). "Da governança à governança territorial colaborativa. Uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional" in *DRd – Desenvolvimento Regional em Debate*. Ano 3, nº2, *Revista Eletrônica do programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado*, 52-55.
- Pereira, M. e Ventura, J. E. (2004) "Condicionantes ambientais no ordenamento do território", in *GeoNova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, FCSH/UNL, N.º 9, Lisboa, 245-260. Consultado em 10 de dezembro de 2016, em <http://fcsh.unl.pt/geoinova/revistas/files/n9-13.pdf>.

- Pestana, M. H. e Gageiro, J. N. (2008). *Análise de Dados para as Ciências Sociais* (5ª Ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Quivy, R. e Campenhout, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies Techniques-LITEC.
- Reimer, M., Getimis, P. e Blotevogel, H. H. (Ed.) (2014). *Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. London: Routledge.
- Ribeiro, O. (1991). "Posição, figura e expressão" in *Geografia de Portugal. A posição geográfica e o território*. Ribeiro, O.; Lautensach, H. (organização, comentários e atualizações de Suzanne Daveau). Vol. I. 2ª Ed.. Lisboa: Edições João Sá da Costa.
- Rio Fernandes, J.A.; López Trigal, L.; Sposito, E. S. (Org.) (2016). *Dicionário de Geografia Aplicada: terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território*/. Porto: Porto Editora.
- Ripoll, F. e Veschambre, V. (2002). Face à l'hégémonie du territoire: éléments pour une réflexion critique. In Jean, Y. & Calenge, C. (Dir.) *Lire les territoires* (pp.261-287). Presses Universitaires François-Rabelais. Consultado em março 3, 2015, em <https://books.openedition.org/pufr/1816>
- Salgueiro, T. B. (1999). "Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano", *Inforgéo*. 14. Lisboa: Edições Colibri. 65-76.
- Sanyal, B. (2005). Hybrid Planning Cultures: The Search for the Global Cultural Bommons. in Sanyal, B. (Org.) *Comparative Planning Cultures* (pp. 3-23). New York: Routledge.
- Sède-Marceau, M.-H. e Moine, A. (2008). "Observation: concept and implications" in International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008, Oct. 2008 Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence, MSHE, Besançon. Consultado em abril 24, 2015, em <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/besancon08/De-Sede-Marceau>
- Stead, D. e Nadin, V. (2009). Planning Culutures between Models of Society and Planning Systems. In Knieling, J.; Othengrafen, F. (Eds.), *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (pp. 283-300). Farnham: Ashgate.
- Steinhauer, C. (2011). International Knowledge Transfer - Analysis of Planning Cultures. Consultado em junho 20, 2013, em [http://www.corp.at/archive/CORP2011\\_87.pdf](http://www.corp.at/archive/CORP2011_87.pdf)
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory Since 1945* (6<sup>th</sup> ed). London: SAGE Publications.
- Thorgmorton, J. A. (2013). What Can Planning Theory Be Now? Storytelling and Community Identity in a Tea Party Moment. In Young, G. & Stevenson, D. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning and Culture* (pp. 105-120). Farnham: Ashgate. Capítulo de livro
- UCLG (United Cities and Local Governments) (2015). Agenda 21 for culture. Barcelona: UCLG. Consultado em março 5, 2017, em [http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/es/c21\\_015\\_spa.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/es/c21_015_spa.pdf)

- Veneza, A. (2013). “Sistemas e culturas de planeamento: fatores e dinâmicas de mudança”, *Revista Geografia e Ordenamento do Território*, 3 (Junho). Porto: Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. 249-273.
- Watson, S. (2013). Global Futures: Reflections on Culture, Diversity and Planning for the Twenty-first Century. In Young, G. & Stevenson, D. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning and Culture* (pp. 23-35). Farnham: Ashgate Capítulo de livro
- Young, G. (2008). *Reshaping Planning with Culture*. Hampshire: Ashgate.
- Young, G. (2013a). Introduction: Culture and Planning in a Grain of Sand. In Young, G. & Stevenson, D. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning and Culture* (pp. 1-17). Farnham: Ashgate.
- Young, G. (2013b). Stealing the Fire of Life: A Cultural Paradigm for Planning and Governance. In Young, G. & Stevenson, D. (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Planning and Culture* (pp. 393- 410). Farnham: Ashgate.
- Zoido Naranjo, F., De La Veja Benayas, S., Morales Matos, G. e Mas, R. (2000). *Diccionario de geografia urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona: Ariel.
- Zoido Naranjo, De La Veja Benayas, S., Morales Matos, G. e Mas, R. (2013). *Diccionario de Urbanismo, Geografía Urbana y Ordenación del Territorio*. Madrid: Ediciones Cátedra.

## Legislação

- CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro (2007). PROT-Centro – Programa Regional de Ordenamento do Território do Centro. Diagnóstico e Contributos para uma Visão Estratégica Territorializada da Região Centro. Vol. I – “Fatores Estruturais e Dinâmicas de Evolução Tendencial do Modelo Territorial da Região Centro”. Coimbra: CCDRC. Consultado em 20 de dezembro de 2019, em [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&id=1849&Itemid=739](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&id=1849&Itemid=739)
- CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro (2008). PROT-Centro – Programa Regional de Ordenamento do Território do Centro. Sistema Urbano e Organização do Território. Marques, T. (coord.). Consultado em 20 de dezembro de 2019, em [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_docman&view=download&id=3626&Itemid=739](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&id=3626&Itemid=739)
- Decreto-lei nº 55/ 2018, de 6 de julho. Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular. Diário da República nº 129/ 2018, Série I de 6 de julho de 2018. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.
- DGOTDU - Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (1983). Carta Europeia do Ordenamento do Território. Lisboa: SGMPAT.
- DGT- Direção Geral de Ordenamento do Território (2007). Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Diário da República Nº 173/ 2007, Série I de 7 de setembro de 2007.

DGT - Direção Geral do Território (2018a). PNPOT/ Diagnóstico. 30 de abril de 2018. DGT. Lisboa.

DGT - Direção Geral do Território (2018b). PNPOT/ Alteração - Estratégia e Modelo Territorial. 20 de julho de 2018. DGT. Lisboa.

Lei nº 48/98 de 11 de Agosto - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo. Diário da República n.º 184/1998, Série I-A de 11 de agosto de 1998. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Lei n.º 31/ 2014, de 30 de maio – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU). Diário da República n.º 104/2014, Série I de 30 de maio de 2014. Assembleia da República. Lisboa.

INE. 2002. Censos 2001: Resultados Definitivos: Portugal. Lisboa: INE.

INE. 2012. Censos 2011: Resultados Definitivos: Portugal. Lisboa: INE.

### **Manuais escolares e programa oficial da disciplina**

Alves, M. L., Brazão, M. M. e Martins, O. S. (Coord.) (2001). *Programa de Geografia 10º e 11º ou 11º e 12º anos. Cursos Científico-Humanísticos de Ciências Socioeconómicas e de Ciências Sociais e Humanas. Formação Específica*. Lisboa: Ministério da Educação. Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular.

Lemos, S. e Zêzere, T. (2013). Portugal: Unidade e diversidade. Geografia A - 10º Ano Lisboa: Plátano Editora.

Lemos, S. e Zêzere, T. (2014). Portugal: Unidade e diversidade. Geografia A - 11º Ano Lisboa: Plátano Editora.

Lobato, C. e Oliveira, S. (2013). R@io-X 10. Porto: Areal.

Lobato, C. e Oliveira, S. (2014). R@io-X 11. Porto: Areal.

Queirós, A. e Lopes, A. e Pinho, H. (2013). Descobrir Portugal. Geografia A 10º Ano. Porto: Porto Editora.

Queirós, A. e Lopes, A. e Pinho, H. (2014). Descobrir Portugal. Geografia A 11º Ano. Porto: Porto Editora.

### **Endereços Web**

Gomes, C. *et al.* (2017). Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória. Consultado em 20 de dezembro de 2019, em [https://dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias Imagens/perfil do aluno.pdf](https://dge.mec.pt/sites/default/files/Noticias%20Imagens/perfil_do_aluno.pdf)

Direção-Geral da Educação - DGE (2018a). Aprendizagens Essenciais/ Articulação com o Perfil dos Alunos. Geografia A 10º ano/ Ensino Secundário. Consultado em 2 de novembro de 2019, em

[https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Aprendizagens\\_Essenciais/10\\_geografia\\_a.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Aprendizagens_Essenciais/10_geografia_a.pdf)

Direção-Geral da Educação - DGE (2018b). Aprendizagens Essenciais/ Articulação com o Perfil dos Alunos. Geografia A 11 ano/ Ensino Secundário. Consultado em 2 de novembro de 2019, em [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Aprendizagens\\_Essenciais/11\\_geografia\\_a.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Aprendizagens_Essenciais/11_geografia_a.pdf)

Associação de Professores de Geografia – APG (2019/ 2010). Concurso Nacional ‘Põe os teus lugares no mapa. 2ª Ed.. Consultado em 30 de outubro de 2019, em <http://www.aprofgeo.pt>

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa – IGOT (2019/ 2020). Projeto ‘Nós Propomos’. Consultado em 30 de outubro de 2019, em <http://www.igot.ulisboa.pt/evento/projeto-nos-propomos-cidadania-e-inovacao-na-educacao-geografica-201920/>